



N° 3797

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ⁽¹⁾
**sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale
de la fonction publique**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Bernard DEROSIER, Marc FRANCINA,
et Charles de La VERPILLIÈRE
Députés

MM. OLIVIER CARRÉ et DAVID HABIB
Présidents.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Olivier Carré, David Habib, Présidents, Jérôme Cahuzac, Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, M. Gilles Carrez, Rapporteur général, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Bernard Cazeneuve, Alain Claeys, Charles de Courson, Richard Dell'Agnola, Yves Deniaud, Jean-Louis Dumont, Jean-Michel Fourgous, Louis Giscard d'Estaing, Laurent Hénart, Jean Launay, François de Rugy, Philippe Vigier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
LES PROPOSITIONS DE LA MEC	11
I.– UN ÉTAT DES LIEUX À L'ENCONTRE DES IDÉES REÇUES	15
A.– L'INDISPENSABLE MAÎTRISE DE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT	15
1.– Le poids prépondérant des dépenses de personnel dans le budget de l'État	15
2.– Une évolution des coûts budgétaires difficile à anticiper : le décret d'avance de novembre 2010	15
B.– UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT GLOBALEMENT MAÎTRISÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	16
1.– Des effectifs ministériels en nette baisse depuis 2005	16
2.– Des situations contrastées selon les ministères	20
C.– LA RELATIVE STABILITÉ DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION RAPPORTÉES AU PIB EN DÉPIT DE LEUR PROGRESSION CONTINUE	21
1.– L'augmentation spontanée des dépenses de personnel de l'État	21
2.– Un poids relatif stable, voire en diminution au regard du PIB	23
II.– UNE GESTION DES EFFECTIFS MARQUÉE PAR LA RGPP QUI POURRAIT ATTEINDRE SES LIMITES	24
A.– LE NON-REMPLACEMENT D'UN FONCTIONNAIRE SUR DEUX PARTANT À LA RETRAITE : ACCÉLÉRATEUR DE LA RGPP OU OPPORTUNITÉ DÉMOGRAPHIQUE ?	24
1.– 150 000 fonctionnaires en moins au cours de la législature	24
2.– La règle du « 1 sur 2 » confrontée à l'impossible fiabilité des prévisions de départs en retraite	25
3.– L'érosion de ses résultats potentiels avec le tassement des futurs contingents	27
B.– UNE RÈGLE UNIVERSELLE APPLIQUÉE AVEC DISCERNEMENT ?	27
1.– Des ministères et des politiques publiques préservés	27
2.– Une profonde recomposition catégorielle des emplois de l'État	29
3.– Les conséquences sur les missions et l'organisation des services publics : les priorités et les moyens des services en question	29
a) <i>Les doutes sur la méthode employée</i>	29

<i>b) Des difficultés sectorielles et territoriales</i>	30
<i>c) Le nécessaire approfondissement de la définition des missions de l'État</i>	31
<i>d) Des économies en deçà des espérances</i>	32
III.– ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS ET POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES : DU DIALOGUE DE SOURDS VERS UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ	34
A.– LES ÉLÉMENTS VARIABLES DE LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES	34
1.– La valeur du point d'indice et les dispositifs de garantie du pouvoir d'achat	34
2.– Les mesures catégorielles	35
3.– Les mesures individuelles et le GVT	37
B.– LES LEVIERS DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	37
1.– Le gel du point d'indice : une mesure budgétairement efficace mais à user avec modération	37
2.– Les indispensables estimations préalables et le strict plafonnement/limitation des mesures catégorielles	37
3.– Favoriser un diagnostic partagé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires	38
IV.– MIEUX PILOTER LA MASSE SALARIALE POUR UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS ADAPTABLE	40
A.– LES ESPOIRS PLACÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE VÉRITABLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	42
1.– Dynamiser la mobilité et suivre les besoins en emplois et en compétences	42
<i>a) « Une véritable rénovation des politiques de ressources humaines est en cours autour du facteur mobilité. » (G. Tron)</i>	42
<i>b) De nouveaux instruments de gestion et d'accompagnement des mobilités</i>	45
<i>c) Des outils mieux appropriés à une gestion prévisionnelle des ressources humaines</i>	46
2.– Rémunérer à la performance	48
<i>a) La nécessité d'une refondation indemnitaire et la volonté de mieux rémunérer la performance</i>	48
<i>b) Une approche discutée</i>	50
3.– Le projet ambitieux du nouveau système d'information porté par l'ONP	50
B.– DES RÉSULTATS EN DEÇÀ DES OBJECTIFS	52
1.– Des dispositifs de pilotage insuffisants	52
<i>a) Une approche trop partielle et segmentée de la GPEC</i>	52
<i>b) La fragilité des dispositifs de pilotage de la masse salariale</i>	55
2.– Des fonctionnaires peu mobiles	56
3.– La nécessité de poursuivre l'harmonisation des régimes indemnitaires et la réduction du nombre des corps statutaires	58

V.- LE SUIVI STRATÉGIQUE DE LA MASSE SALARIALE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	59
A.- DEUX OPÉRATEURS À FORT ENJEUX ENTENDUS PAR LA MISSION	59
1.- Le CNRS : <i>l'investissement dans la recherche ne se conjugue pas avec économie.</i> ..	59
2.- Pôle emploi : <i>une gestion des effectifs confrontée à la pression de la crise, voire à des choix d'efficacité.</i>	62
B.- LES TRANSFERTS VERS LES OPÉRATEURS : UN VRAI RISQUE DE FUITES DE LA MASSE SALARIALE	65
1.- Des effectifs en constante augmentation	65
2.- Un suivi délicat et un pilotage à renforcer	66
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXES	77
I. - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77
II.- COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	79

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2012, tel qu'il a été présenté tout récemment au Parlement, évalue les dépenses de personnel (rémunérations et pensions des fonctionnaires) à hauteur de 118,3 milliards d'euros l'année prochaine.

Si pour la première fois, les dépenses de rémunérations devraient connaître une légère baisse (à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit 81 milliards d'euros pour ces dépenses alors qu'elles étaient évaluées à 81,1 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011), les charges liées aux pensions devraient quant à elles s'élever à 37,9 milliards d'euros en 2012, en hausse de 1,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Au total, les dépenses de personnel (rémunérations et pensions) représentent ainsi toujours plus de 40 % des dépenses du budget général de l'État.

Au cours de ces trois dernières années, la masse salariale de l'État a progressé d'environ 1 % par an.

Dans ces conditions, l'objectif de contrôle des dépenses publiques et de réduction des déficits poursuivi par le Gouvernement ne peut être atteint sans maîtrise des dépenses de personnel.

Pour l'essentiel, la mesure phare de la RGPP visant à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite apparaît comme le principal dispositif mis en œuvre en vue de stabiliser ces dépenses. Au terme de la législature, près de 150 000 emplois de fonctionnaires n'auront pas été remplacés.

Or, la Cour des comptes a rappelé dans son dernier rapport public annuel de février 2011, les constats qu'elle avait dressés en octobre 2010 dans son rapport relatif à l'évolution de la masse salariale de l'État demandé par la commission des Finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF ⁽¹⁾: **les économies induites par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne sont pas à la hauteur des attentes.**

(1) Rapport d'enquête présenté en annexe du tome 1 du rapport général n° 2857 de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2011.

En effet, compte tenu du coût des différentes mesures catégorielles et salariales liées à la réorganisation des services, de celui des heures supplémentaires, notamment à l'Éducation nationale, et d'un nombre de départs en retraite moindre que prévu, la Cour des comptes a évalué **l'économie nette pour le budget de l'État à environ 100 millions d'euros en 2009, quand 400 millions d'euros étaient initialement attendus**. Le dispositif dit du « un sur deux » prévoit en effet le retour vers les fonctionnaires de la moitié des 800 millions d'euros d'économie brute prévue.

Ce constat a par la suite été confirmé par le Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010. Si la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été mise en œuvre en 2010 de manière quasi conforme à l'objectif et a permis de freiner légèrement la progression de la masse salariale, il faut cependant relever que l'économie brute en résultant (808 millions d'euros) a été inférieure de 81 millions d'euros, soit 10 %, à la prévision alors que le poids des mesures catégorielles a dépassé les deux-tiers de ces économies, soit 543,9 millions d'euros.

En octobre 2010, la Cour des comptes a émis un certain nombre de propositions et d'hypothèses visant à garantir la stabilité de la masse salariale de l'État : gel du point d'indice de la fonction publique jusqu'en 2013, strict maintien ou diminution du taux de retour vers les fonctionnaires ou encore diminution du taux de remplacement des fonctionnaires partant à la retraite.

Dans le cadre de ses travaux, la mission d'évaluation et de contrôle consacrée à la soutenabilité de la masse salariale de l'État a eu vocation à poursuivre les travaux de la Cour des comptes en intégrant dans son champ d'étude, outre les questions de gestion des effectifs et d'évolution de la rémunération des agents publics, les mesures visant à la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

La mission a procédé à cinq séries d'auditions au cours desquelles ces différents sujets ont pu être étudiés avec notamment des représentants ministériels : la direction du Budget, la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) et la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) et la direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, ainsi que le directeur des Affaires financières des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Le directeur du Centre d'analyse stratégique a présenté à la MEC le rapport de décembre 2010 : Tableau de bord de l'emploi public, situation de la France et comparaison internationale.

Une table ronde a également été organisée avec des organisations syndicales de la fonction publique.

Même si le champ d'étude de la Mission d'évaluation et de contrôle était *a priori* cantonné à la fonction publique d'État, il est apparu nécessaire de s'intéresser aussi aux opérateurs à qui ont été demandés les mêmes efforts de réduction des effectifs dans les années à venir. L'évolution récente montre en effet une augmentation de leurs effectifs équivalente, en ordre de grandeur, à la baisse des effectifs de l'État. C'est ainsi que les directeurs de Pôle emploi et du CNRS sont venus présenter leur politique de gestion de la masse salariale de leurs établissements.

Enfin M. Georges Tron, alors secrétaire d'État auprès du ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État chargé de la Fonction Publique, a été convié à présenter les objectifs poursuivis par le Gouvernement en la matière.

LES PROPOSITIONS DE LA MEC

Proposition n° 1 :

Accélérer la production des statistiques relatives à l'état de la fonction publique pour rendre compte de la réalité des effectifs à la fin de l'année précédant la publication du rapport annuel de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique.

Proposition n° 2 :

Étudier les déterminants du taux d'encadrement professeurs / élèves dans le primaire au regard des moyennes constatées dans les pays de l'OCDE et de celui observé dans le secondaire.

Proposition n° 3 :

Compléter les schémas d'emplois par des études d'impact sur l'organisation des services publics (fermeture de classes en particulier).

Proposition n° 4 :

Communiquer au Parlement en annexe au projet de loi de règlement un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État et des opérateurs sous plafond.

Proposition n° 5 :

Améliorer les prévisions des départs en retraite ; prévoir une fourchette prévisionnelle en loi de finances.

Proposition n° 6 :

Évaluer les conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique.

Proposition n° 7 :

Mener une étude comparative et exhaustive sur l'organisation des fonctions administratives et de support des ministères ; identifier les éventuels gains de productivité à accomplir.

Proposition n° 8 :

Poursuivre la réflexion sur les missions de l'État : transmettre au Parlement les critères de détermination des besoins en effectifs.

Proposition n° 9 :

Améliorer l'évaluation des mesures catégorielles et informer préalablement le Parlement.

Proposition n° 10 :

Veiller à ce que le retour vers les agents bénéficie réellement aux agents qui permettent les gains de productivité.

Proposition n° 11 :

Instituer un groupe de réflexion sur le risque de tassement des grilles de rémunérations.

Proposition n° 12 :

Compléter les statistiques annuelles d'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires relatives à la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) et au salaire moyen par tête (SMPT) en indiquant le nombre d'agents ayant connu sur deux années consécutives une augmentation, une stabilisation ou une diminution de leur rémunération.

Proposition n° 13 :

Donner au Parlement une évaluation du coût des mobilités liées aux opérations de restructuration et délocalisation envisagées, et préciser les coûts des mobilités réalisées (pour tous motifs) ;

- les décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

Proposition n° 14 :

Donner une évaluation du coût global du nouveau dispositif indemnitaire d'intéressement collectif ;

- le décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

Proposition n° 15 :

Améliorer le contrôle des effectifs au niveau local. Cela nécessiterait :

- de renforcer, y compris à ce niveau, les outils de prévisions développés par les ministères ;
- et de rendre leur usage systématique.

Proposition n° 16 :

Intégrer les outils de prospective de type GPEC par ministère et par niveau d'administration. Un exercice systémique portant sur l'ensemble des administrations publiques (y compris l'administration territoriale) pourrait projeter à 5, 10 et 20 ans l'allocation des moyens humains par fonction, les modalités d'ajustement de l'emploi (mobilité externe, interne et recrutement) et l'évolution des usages pour les administrés.

Proposition n° 17 :

Définir des plafonds d'emplois en ETPT dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pour renforcer le lien entre RGPP et cadre des lois de finances.

Proposition n° 18 :

Mettre en place, au niveau local et national, un suivi mensuel de l'évolution de la masse salariale (consommations et prévisions), ainsi que de ses différentes composantes pour pouvoir identifier plus vite et plus précisément les sources de tensions.

Proposition n° 19 :

Activer davantage les outils statutaires et organisationnels favorisant la mobilité externe (dite structurelle) entre ministères et niveaux d'administration.

Proposition n° 20 :

Accentuer la convergence des régimes indemnitaires, en particulier entre les ministères.

Proposition n° 21 :

Resserrer le pilotage de la masse salariale des opérateurs. Cela exige :

- l'amélioration des prévisions ;
- une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés ;
- et, par conséquent, un renforcement du contrôle de gestion par la tutelle.

Proposition n° 22 :

Étendre les exigences de la LOLF aux opérateurs ; harmoniser notamment les décomptes en ETP/ETPT de leurs personnels sous et hors plafonds.

I.- UN ÉTAT DES LIEUX À L'ENCONTRE DES IDÉES REÇUES

A.- L'INDISPENSABLE MAÎTRISE DE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

1.- Le poids prépondérant des dépenses de personnel dans le budget de l'État

L'enjeu social et financier que représente le nombre des agents de l'État et de ses opérateurs est tout à fait considérable. Avec un effectif total estimé à 2,4 millions en 2008 – 2,1 millions dans les ministères et 300 000 dans les établissements publics administratifs – et une masse salariale évaluée à hauteur de 117,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011, les dépenses de personnel (rémunérations et pensions des fonctionnaires) représentent plus de 40 % des dépenses du budget général de l'État.

Dans le contexte actuel de crise des finances publiques, l'objectif de réduction des déficits et de contrôle des dépenses publiques poursuivi par le Gouvernement rend de fait indispensable la maîtrise de ces dépenses de personnel. Ce que le directeur du Budget, M. Julien Dubertret, confirme, en déclarant au cours de son audition par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) qu'« *on ne peut imaginer une politique budgétaire digne de ce nom sans instruments de programmation, de suivi et de tenue de la masse salariale de l'État* ».

À ce titre, l'importance accordée par le Gouvernement à la maîtrise de l'évolution de la masse salariale de l'État peut sans aucun doute s'illustrer dans le fait que la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite soit la première des mesures du relevé de conclusions de la deuxième conférence sur le déficit organisée au palais de l'Élysée le 20 mai 2010, dans le cadre de la présentation par le ministre du Budget du plan d'économies visant au gel des dépenses en valeur jusqu'en 2013.

Par ailleurs, l'annonce de l'application aux opérateurs de l'État des mêmes règles transversales que pour l'État lui-même justifie qu'on s'intéresse également aux opérateurs et à l'évolution de leur masse salariale, compte tenu des transferts de personnels de l'État observés ces dernières années. Du point de vue de la stratégie d'ensemble des finances publiques, l'ensemble État-opérateurs de l'État doit être traité dans sa continuité réelle.

2.- Une évolution des coûts budgétaires difficile à anticiper : le décret d'avance de novembre 2010

Pour autant, en dépit de la volonté gouvernementale de maîtriser l'évolution de la masse salariale de l'État, des aléas de gestion sont apparus ces dernières années, illustrant les difficultés rencontrées pour y parvenir.

Ainsi, en novembre 2010, le Gouvernement a dû procéder par décret d'avance à l'ouverture en urgence de 931 millions d'euros pour des dépenses de personnel.

Ces ouvertures de crédits visaient, à titre principal, à couvrir les insuffisances de crédits de personnel de pas moins de neuf ministères. Le retard constaté dans la réalisation des schémas d'emplois pour 2009 et 2010, lié pour l'essentiel à des départs en retraite moins nombreux que prévu d'une part et à une mauvaise évaluation des mesures de revalorisation catégorielle d'autre part, expliquait cette situation.

L'influence de ces deux événements sur l'évolution de la masse salariale a évidemment été particulièrement étudiée par la mission d'évaluation et de contrôle (*cf. infra*).

Lors de l'examen de ce décret d'avance, la commission des Finances s'est également inquiétée des difficultés constatées dans la maîtrise des dépenses de rémunération, notamment liées à une mauvaise évaluation des flux d'entrées et de sorties des personnels. Le retard pris dans l'organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée lui est à ce titre apparu tout à fait regrettable.

B.– UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT GLOBALEMENT MAÎTRISÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

1.– Des effectifs ministériels en nette baisse depuis 2005

S'intéresser au nombre des agents de la fonction publique dans notre pays suppose d'examiner des opinions apparemment contradictoires. Les arguments relatifs au supposé trop grand nombre de fonctionnaires et la part jugée souvent excessive des dépenses de personnel souvent avancés coexistent avec des attentes toujours vives des citoyens et des élus en ce qui concerne l'action de l'État et de ses services. Nos concitoyens expriment à la fois l'attente de davantage de gains de productivité dans la fonction publique et celle de plus de services de proximité ou d'enseignants dans les classes.

En ce qui concerne la question d'une éventuelle « sur-administration » spécifiquement française, M. Vincent Chiqui, directeur général du Centre d'analyse stratégique (CAS) a confirmé devant la MEC les analyses contenues dans le *Tableau de bord de l'emploi public, Situation de la France et comparaisons internationales* publié par le CAS en décembre 2010 : **le niveau d'emploi dans les administrations publiques est relativement élevé dans notre pays (88,3 pour 1 000 habitants), mais finalement assez proche des niveaux du Royaume-Uni (88,1 ‰) et du Canada (plus de 100 ‰), et notablement moindre de ceux d'Europe du Nord.**

Il n'en demeure pas moins que l'État mène une politique constante de réduction de ses effectifs depuis 2005, contrebalançant les pratiques antérieures.

Lors de son audition par la MEC, M. Georges Tron, alors secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, a en effet mis en avant l'augmentation massive des effectifs de la fonction publique de l'État entre 1983 et 2003, de près de 250 000 agents, en dépit de deux vagues de décentralisation et de deux ou trois mouvements de privatisation importants.

Pour rendre compte de l'évolution des effectifs de la fonction publique sur une longue période, la MEC a privilégié les modes de décompte des agents entrés en application depuis la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notamment l'équivalent temps plein (ETP) et l'équivalent temps plein travaillé (ETPT).

La LOLF a en effet entraîné une profonde amélioration du mode de comptabilisation des emplois publics. Les principales définitions sont indiquées dans le tableau présenté ci-après.

LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRES : 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 à la fois 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 1er 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 par ministère (article 52 du projet de loi de finances pour 2011) ; depuis la loi de finances pour 2009, le Parlement vote également un « plafond des emplois » des opérateurs de l'État (article 53 du projet de loi de finances pour 2011) et un « plafond des emplois » des établissements à autonomie financière (article 54 du projet de loi de finances pour 2011).

Les statistiques annuelles établies par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) – *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2009-2010* – permettent d'illustrer cette évolution des effectifs entre 1988 et 2005.

Elles démontrent ainsi sans ambiguïté **une baisse réelle des effectifs de la fonction publique d'État depuis 2005**, constituant ainsi une véritable inversion de tendance, même si les transferts opérés vers les opérateurs de l'État et les collectivités locales et la hausse notable et conséquente de leurs effectifs respectifs doivent être relevés.

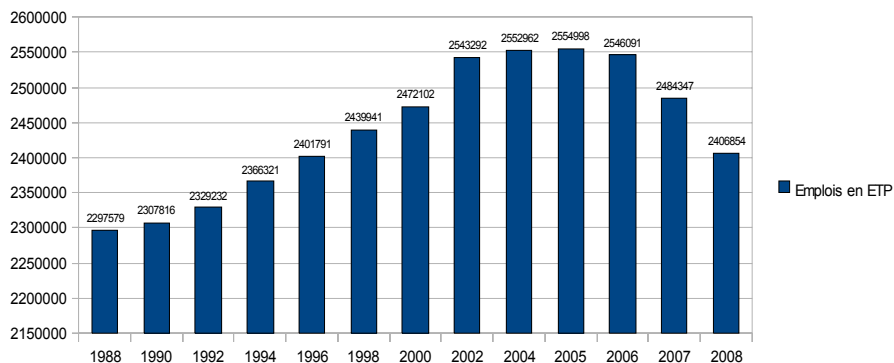
Il convient à ce sujet de préciser que les effectifs des établissements publics administratifs à recrutement de droit public retracés dans le tableau suivant ne recouvrent qu'imparfaitement celui des opérateurs de l'État. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 *Opérateurs de l'État*, le nombre d'emplois sous plafond s'élevait à 338 879 ETP en loi de finances initiale pour 2010 et 365 909 ETP en loi de finances initiales 2011.

**EFFECTIFS EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETP)
ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 1988 ET LE 31 DÉCEMBRE 2008**

	Ministères	Établissements publics administratifs à recrutement de droit public (EPA)	Fonction publique d'État
1988	2 157 952	139 627	2 297 579
1990	2 166 915	140 901	2 307 816
1992	2 182 464	146 768	2 329 232
1994	2 202 503	163 818	2 366 321
1996	2 230 172	171 619	2 401 791
1998	2 254 822	185 119	2 439 941
2000	2 276 518	195 584	2 472 102
2002	2 330 766	212 526	2 543 292
2004	2 329 663	223 299	2 552 962
2005	2 313 192	241 806	2 554 998
2006	2 271 165	274 926	2 546 091
2007	2 191 779	292 568	2 484 347
2008	2 105 408	301 446	2 406 854

Sources : *Rapport annuel DGAFP sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2009-2010.*

**EFFECTIFS EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETP)
ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 1988 ET LE 31 DÉCEMBRE 2008**



Le graphique précédent permet de constater, pour cet agrégat un peu plus restreint que l'ensemble État-opérateurs de l'État, une évolution très modérée au cours de la période 2002-2005, puis, après le sommet de 2005, une décroissance, accentuée à compter de 2007. La décreuse s'est engagée plus tôt pour l'État seul, qui a réduit ses effectifs dès 2004.

La baisse observée (- 5,8 %) entre 2005 et 2008 devrait se poursuivre jusqu'en 2012 : **le Gouvernement prévoit en effet qu'au terme de la législature, près de 150 000 emplois de fonctionnaires n'auront pas été remplacés.**

Le tableau et le graphique précédents ont été établis à partir des données du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2009-2010* de la DGAFP publié en 2010. Cependant, sauf à induire un biais statistique, il n'a pas été possible d'intégrer par calcul les baisses d'effectifs constatées pour les années 2009 et 2010 telles qu'elles figurent dans le projet de loi de règlement 2011 (- 24 888 ETP en 2009 et - 31 194 ETP en 2010), les données concernant les EPA n'étant pas disponibles.

Il conviendrait à ce titre de faire en sorte que les données restituées dans le rapport annuel de la DGAFP soient plus en cohérence avec son titre. Ainsi en 2010, les statistiques s'arrêtent en 2008, alors que le titre « *Faits et chiffres 2009-2010* » laisse entendre que la situation de la fonction publique décrite est celle de la fin de l'année 2009. Un tel décalage n'est pas propice à une bonne compréhension de la situation réelle des effectifs.

Proposition n° 1 : Accélérer la production des statistiques relatives à l'état de la fonction publique pour rendre compte de la réalité des effectifs à la fin de l'année précédant la publication du rapport annuel de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique.

2.- Des situations contrastées selon les ministères

Les statistiques fournies par la DGAFP montrent que depuis 1998, les effectifs de la fonction publique d'État ont diminué en moyenne annuelle de -0,1 % par an. Les effectifs des établissements publics administratifs ont augmenté en moyenne de 5 % par an, alors que ceux des ministères ont baissé en moyenne de -0,7 % par an.

Cependant, l'évolution globale des effectifs de la fonction publique masque des situations variables et contrastées selon les ministères et les politiques publiques considérés.

Ainsi, comme l'indique la DGAFP dans son rapport 2009-2010, la baisse importante des effectifs entre 2007 et 2008 a principalement concerné le ministère de l'Écologie (- 23 000 agents, soit - 21,4 %), le ministère de l'Éducation nationale (- 43 000, soit - 3,9 %) et celui de la Défense (- 14 100 agents, soit - 3,3 % des effectifs de 2007). Cette baisse intéressait tous les ministères, excepté la Justice et les services du Premier ministre.

Par ailleurs, une analyse poussée de la situation des ministères de l'enseignement (*Éducation nationale* et *Enseignement supérieur et Recherche*), qui représentent à eux seuls près de la moitié des effectifs de l'État, montrent des évolutions différenciées, comme l'a souligné, lors de son audition, M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières (DAF) du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche : « *Dans l'enseignement scolaire, la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été appliquée de façon continue et très ferme. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a bénéficié, en revanche, d'une exonération presque complète de ces suppressions d'emplois du fait de la priorité budgétaire accordée à ses programmes* ».

Concernant particulièrement l'évolution des emplois dans l'enseignement primaire, notre collègue M. Yves Censi, Rapporteur spécial des crédits de l'*Enseignement scolaire* a, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, établi le tableau suivant permettant de suivre la progression des effectifs enseignants et l'évolution du taux d'encadrement.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES PAR ENSEIGNANT
DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (ANNÉES 2006-2011)**

Public – France métropolitaine+DOM	2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾
Nombre d'élèves	5 744 500	5 743 500	5 746 100	5 751 700	5 765 500	5 769 400
Nombre d'enseignants	314 838	315 556	315 586	315 791	317 973	314 606
Nombre d'élèves par enseignant	18,25	18,20	18,21	18,21	18,13	18,34

(1) prévision effectifs d'élèves.

Source : DEPP (RERS) – DAF.

Pour l'enseignement secondaire, le Rapporteur spécial précise que le taux d'encadrement évolue entre 11,01 et 11,86 élèves par professeur entre 2006 et 2011.

En ce qui concerne la situation dans l'enseignement primaire, le CAS dans son *Tableau de bord de l'emploi public, Situation de la France et comparaisons internationales* explique que « la France ne mobilise qu'à peine 5 enseignants pour 100 élèves (niveau le plus bas des pays de l'OCDE), la Grèce et l'Italie consacrent près de 10 enseignants pour 100 élèves. ».

Au regard des interrogations qui se sont exprimées relatives aux fermetures de classes annoncées pour les prochaines rentrées, la MEC souhaite que soient étudiées les raisons pour lesquelles ce taux d'encadrement, qui ne doit évidemment pas être confondu avec le nombre moyen d'élèves par classe, est inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, estimée à hauteur de 16 élèves par enseignant.

Proposition n° 2 : Étudier les déterminants du taux d'encadrement professeurs / élèves dans le primaire au regard des moyennes constatées dans les pays de l'OCDE et de celui observé dans le secondaire.

Par ailleurs, sont reprochées au Gouvernement les conséquences des suppressions de postes dans l'Éducation nationale en termes d'organisation de la carte scolaire et de fermeture de classes. Si l'argument de la démographie des élèves mis en avant par le Gouvernement prévaut naturellement pour justifier les fermetures, comme les ouvertures de classes, il est tout aussi naturel que nos concitoyens établissent un lien entre la mise en œuvre des schémas d'emplois ministériels et les fermetures annoncées. Cet écueil pourrait être évité si, dès la publication des prévisions d'autorisation d'emploi, par exemple dans le projet de loi de finances, était évalué l'impact sur l'organisation des services publics.

Proposition n° 3 : Compléter les schémas d'emplois par des études d'impact sur l'organisation des services publics (fermeture de classes en particulier).

C.- LA RELATIVE STABILITÉ DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION RAPPORTÉES AU PIB EN DÉPIT DE LEUR PROGRESSION CONTINUE

1.- L'augmentation spontanée des dépenses de personnel de l'État

Malgré la maîtrise constatée des effectifs, la Cour des comptes a rappelé dans son rapport sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État de l'automne 2010 que cette dernière a augmenté de 1 % par an en moyenne ces dernières années : **si la croissance annuelle moyenne de la masse salariale hors financement des pensions a été de 2 % entre 2000 et 2005, à périmètre constant elle a encore augmenté de 1,2 % en 2007, de 0,7 % en 2008 et de 1 % en 2009.**

Pour 2010, la tendance haussière observée ces dernières années s'est poursuivie : les dépenses de personnel ont été moins bien maîtrisées que prévu, comme en témoigne le décret d'avance du 30 novembre 2010 ouvrant 931 millions d'euros de dépenses de personnel (*cf. supra*).

Le Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale constate dans son rapport sur le règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 que le montant total des dépenses de personnel (ensemble du titre 2) est supérieur de 0,68 milliard d'euros aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2010 (117,80 milliards d'euros constatés pour 117,1 milliards d'euros prévus). Par ailleurs, il apparaît que ce dépassement est intégralement dû à une augmentation des dépenses de rémunération (hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*).

DÉPENSES DE PERSONNEL : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	LFI 2010	Exécution 2010	Écart
Rémunérations d'activité	69,83	70,50	+ 0,67
Cotisations et contributions sociales	46,33	46,27	- 0,06
dont contributions au CAS <i>Pensions</i>	35,05	34,84	- 0,21
Prestations sociales et allocations diverses	0,95	1,02	+ 0,07
Total	117,12	117,8	+ 0,68
Total hors pensions	82,06	82,96	+ 0,9

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

À périmètre constant, l'évolution des dépenses de personnel fait apparaître une progression de 2 % entre 2010 et 2009. Il convient de noter que cet accroissement traduit une hausse de 0,7 % des dépenses de rémunération (hors CAS *Pensions*) et une hausse de 5,2 % des dépenses du CAS *Pensions*.

DÉPENSES DE PERSONNEL : DE L'EXÉCUTION 2009 À L'EXÉCUTION 2010*

(en milliards d'euros)

	Exécution 2009	Mesures de transferts et de périmètre de la LFI*	Exécution 2010	Écart (%)
Hors CAS <i>Pensions</i>	84,63	- 2,68	82,52	+ 0,7%
CAS <i>Pensions</i>	34,24	- 1,19	34,84	+ 5,2%
Total	118,87	- 3,88	117,37	+ 2,0%

*À périmètre constant en faisant l'hypothèse d'une exécution des mesures de transferts et de périmètre égale au montant prévu en LFI.

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

2.– Un poids relatif stable, voire en diminution au regard du PIB

Si l'augmentation de la masse salariale de l'État est incontestable, la table ronde consacrée par la MEC aux organisations représentatives du personnel de la fonction publique leur a permis d'exprimer un point de vue complémentaire sur cette évolution.

En effet, en ce qui concerne les rémunérations, le poids de ces dépenses connaît une réelle stabilité par rapport au PIB, comme le montre le tableau ci-dessous extrait du rapport annuel de la DGAFP :

POIDS DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS SON BUDGET ET DANS LE PIB DE 2006 À 2009 AU SENS DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE

Dépenses de rémunération	2006			2007			2008			2009		
	En milliards d'euros	Part du PIB (en %)	Part dans les dépenses totales	En milliards d'euros	Part du PIB (en %)	Part dans les dépenses totales	En milliards d'euros	Part du PIB (en %)	Part dans les dépenses totales	En milliards d'euros	Part du PIB (en %)	Part dans les dépenses totales
Administrations publiques centrales	126,5	7	31,8	128	6,8	31	128,7	6,6	30,6	130,3	6,8	29,8
Dont État	115,2	6,4	30,3	116,5	6,1	30,9	117,1	6	30,1	117,3	6,2	29

Source : rapport annuel de la DGAFP Faits et chiffres 2009-2010.

Au regard de ces données, il n'est pas étonnant que M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT, préconise d'apprécier l'évolution de la masse salariale de l'État par rapport au PIB. Il met ainsi en avant le fait que « de 2000 à 2008, l'ensemble des rémunérations, des primes et des pensions versées à tous les ayant droits de la fonction publique est en recul de 0,7 % par rapport au PIB, soit 13 à 15 milliards d'euros. Dire que la part de la masse salariale augmente alors que le budget de l'État diminue d'année en année est un argument irrecevable. (...) Doit-on considérer que les agents de la fonction publique ne sont pas des salariés comme les autres ? Leur pouvoir d'achat ne contribue-t-il pas à la croissance, à la production des richesses ? Il convient par conséquent d'apprécier l'évolution de leur masse salariale au regard du PIB et non du budget de l'État ».

Cette expression syndicale, guère surprenante, résonne cependant en écho aux observations du Centre d'analyse stratégique concernant l'ensemble des trois versants de la fonction publique : « Rapportées au PIB, les dépenses de fonctionnement de l'administration en France représentent en 2008, 17,6 % contre 19,1 % aux États-Unis, 20,5 % au Canada et 23,3 % au Royaume-Uni. » Il est vrai que la France ne recourt que faiblement à la sous-traitance comparativement à des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada ou les États-Unis. Dès lors, la prise en considération des dépenses de sous-traitance (consommations intermédiaires) en plus des dépenses directes de rémunération, c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement hors intérêts, selon la méthodologie comparative utilisée par le CAS, relativise la position française.

Cependant, il convient de signaler que le CAS semble avoir additionné les rémunérations et consommations intermédiaires de la comptabilité nationale alors que ces dernières ne correspondent pas toutes à des dépenses de sous-traitance. Elles comprennent ainsi les achats d'équipements militaires (navires de guerre...). Pour des pays comme les USA, cela peut conduire à biaiser l'analyse.

II.- UNE GESTION DES EFFECTIFS MARQUÉE PAR LA RGPP QUI POURRAIT ATTEINDRE SES LIMITES

A.- LE NON-REMPLACEMENT D'UN FONCTIONNAIRE SUR DEUX PARTANT À LA RETRAITE : ACCÉLÉRATEUR DE LA RGPP OU OPPORTUNITÉ DÉMOGRAPHIQUE ?

La révision générale des politiques publiques, dont l'objectif annoncé par le Gouvernement est de contribuer à garantir la continuité, la performance et l'adaptabilité du service public, vise également à participer à l'effort de rétablissement des finances publiques. Comme l'a indiqué M. Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État (DGME) : « *La RGPP vise aussi à permettre des économies.* »

Lors de son audition devant la MEC, M. Julien Dubertret, directeur du Budget, a affirmé pour sa part que « *le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite constitue un moteur très puissant pour nous obliger collectivement à nous questionner sur la façon dont nous travaillons et à mener un travail de fond afin d'avoir une discussion informée et non plus de chiffonniers autour des missions, les décisions sur les effectifs étant prises en fonction des réformes qu'on souhaite mettre en œuvre.* »

Cependant, la mesure emblématique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite apparaît souvent comme le symbole de la recherche d'économies mise en œuvre par la RGPP. D'aucuns estiment qu'elle la résume.

1.- 150 000 fonctionnaires en moins au cours de la législature

L'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a permis selon le Gouvernement de dégager 2,7 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de masse salariale, évaluant à près de 100 000 les postes non remplacés entre 2009 et 2011.

En matière d'effectifs, la RGPP se poursuit avec de nouveaux objectifs d'économie : 3 milliards d'euros de gains sur la masse salariale sont ainsi programmés sur le budget triennal 2011-2013.

En 2012, le nombre de fonctionnaires de l'État devrait revenir à son niveau des années 1990, soit 150 000 de moins sur la durée de la législature (2007-2012), ce qui équivaut à une réduction de 7 % de la fonction publique de l'État.

Comme l'a précisé M. Georges Tron, alors secrétaire d'État chargé de la Fonction publique lors de son audition, la politique du « un sur deux » a constitué une opportunité à saisir face à une réalité démographique : **la prévision de doublement du nombre des départs à la retraite entre 2003 et 2012-2013**. Les projections démographiques établies dans les années 2003-2004 faisaient en effet apparaître, en particulier pour la fonction publique de l'État, une courbe ascendante du nombre de départs à la retraite à partir de 2005, montant en flèche dans les années 2008, 2009 et 2010, pour atteindre un sommet dans les années 2010-2011.

La mise en œuvre de cette mesure vise donc à rééquilibrer l'augmentation jugée excessive des effectifs de l'État dans la période précédente, en divisant par deux le nombre des renouvellements rendus nécessaires par ces départs à la retraite.

À ce sujet, il convient de remarquer que **la politique mise en œuvre dans notre pays peut sembler relativement bienveillante comparée à celles mises en application dans des pays voisins**. M. Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État, a ainsi indiqué à la MEC que : *« la règle de non-compensation d'un départ en retraite sur deux a la vertu de prendre en compte la pyramide des âges dans l'administration. Les pays voisins n'ont pas tous pris ainsi le soin d'ajuster le rythme d'adaptation des effectifs à la réalité démographique par le biais des départs en retraite »*.

Dans les faits, il convient de préciser que le pic des 80 000 départs à la retraite escompté pour les années 2008-2009-2010, n'a jamais été atteint, puisque ceux-ci n'ont jamais dépassé 70 000 par an. Cependant, leur nombre a tout de même doublé par rapport à la moyenne des dix années précédentes.

2.— La règle du « 1 sur 2 » confrontée à l'impossible fiabilité des prévisions de départs en retraite

Le décret d'avance de novembre 2010 illustre les difficultés de prévision des départs en retraite (*cf. supra*). Selon les informations transmises à la MEC, les prévisions ont excédé le nombre effectif de départs de 13 % en 2009 et de 4 % en 2010.

Ces difficultés ont notamment été évoquées devant la MEC par M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières (DAF) des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche, pour qui tous les éléments déterminants de l'évolution de la masse salariale sont loin d'être connus lorsque les discussions commencent avec la direction du Budget : les hypothèses de départ à la retraite peuvent ainsi évoluer assez fortement.

Cependant, M. Julien Dubertret, directeur du Budget, a tenu à relativiser ce problème, le tenant, en ce qui concerne l'année 2009, pour essentiellement conjoncturel : *« la principale difficulté que nous avons rencontrée dans l'application de la règle a concerné la prévisibilité des départs en retraite, même si je souhaite relativiser ce facteur d'incertitude. En effet la principale année sur laquelle nous avons une variation significative par rapport à ce que nous attendions, à savoir l'année 2009, est une année qui était profondément marquée par la crise ce qui, à l'évidence, a influencé les comportements en termes de date de prise de la retraite. (...) L'imprévisibilité doit d'autant plus être relativisée qu'elle concernait une période particulièrement instable marquée par la réforme des retraites et par l'épisode économique probablement le pire que nous ayons connu depuis la seconde guerre mondiale. »*

S'appuyant sur cette déclaration, la MEC préconise la transmission au Parlement en cours d'exercice d'un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État par ministère et pour l'ensemble des opérateurs sous plafond. Ce document pourrait être communiqué lors de l'examen de la loi de règlement. Cette information ne permettrait sans doute pas d'éviter le recours à un éventuel décret d'avance pour des dépenses de personnel, mais aurait le mérite d'en expliquer, à l'avance, les ressorts.

Proposition n° 4 : Communiquer au Parlement en annexe au projet de loi de règlement un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État et des opérateurs sous plafond.

Par ailleurs, des modifications législatives influent parfois sur les comportements des agents, qui deviennent ainsi difficiles à anticiper. La modification par exemple, dans le cadre du projet de loi portant réforme des retraites, du régime applicable aux mères de famille, ou encore la mise en place d'un dispositif d'options pour les infirmières, à l'article 37 de la loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social, ont inévitablement des conséquences sur l'effectivité des départs à la retraite.

Néanmoins, au-delà de la seule RGPP et au regard du rôle déclencheur que jouent les départs à la retraite sur la définition des schémas d'emplois ministériels, il apparaît indispensable de disposer d'outils de prévision fiables concernant les départs à la retraite des agents de la fonction publique.

Proposition n° 5 : Améliorer les prévisions des départs en retraite ; prévoir une fourchette prévisionnelle en loi de finances.

3.— L'érosion de ses résultats potentiels avec le tassement des futurs contingents

Comme il a été évoqué plus haut, le pic de départ à la retraite est vraisemblablement en passe d'être atteint. Poursuivre la politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite aura de fait moins d'impact sur les effectifs de l'État et sa masse salariale dans les années à venir : le nombre des départs à la retraite devrait revenir à un niveau comparable à celui de la période précédente.

S'il est encore difficile d'être très précis, notamment au regard de la loi portant réforme des retraites votée l'année dernière, **le seuil devrait se situer en dessous des 40 000 départs en retraite par an à l'horizon 2014-2015.**

B.— UNE RÈGLE UNIVERSELLE APPLIQUÉE AVEC DISCERNEMENT ?

1.— Des ministères et des politiques publiques préservés

Selon les interlocuteurs responsables de la mise en œuvre de la RGPP, la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux n'a pas été appliquée sans discernement, mais a tenu compte des priorités politiques définies par le Gouvernement et des spécificités propres à chaque ministère. Ainsi, M. Daniel Migeon (DGME) a indiqué que *« chacun contribue à la RGPP de manière équitable, et non égale. Il n'était pas question de donner partout un coup de rabot identique. Des audits ont permis de tenir compte des spécificités de chaque situation pour identifier à chaque fois les réformes les plus appropriées. Les objectifs ont donc pu différer selon les cas ».*

Le tableau suivant transmis à la MEC par la direction du Budget, récapitule les suppressions d'emplois intervenue et prévues dans les ministères.

SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE DEPUIS 2008

Ministères	Schémas d'emplois						
	2008	2009		2010		2011	2012
	Exécution*	loi de finances initiale	rapport annuel de performances	loi de finances initiale	rapport annuel de performances	loi de finances initiale	projet de loi de finances
Affaires étrangères et européennes		- 190	- 392	- 255	- 271	- 160	- 140
Alimentation, agriculture et pêche		- 650	- 804	- 730	- 683	- 650	- 653
Budget		- 2 812	- 2 101	- 3 020	- 3 249	- 3 127	- 2 870
Culture et communication		- 103	- 108	- 125	- 71	- 93	- 93
Défense		- 8 250	- 6 700	- 8 250	- 8 368	- 8 250	- 7 462
Écologie, énergie, développement durable		- 1 400	- 344	- 1 294	- 1 322	- 1 287	- 1 309
Économie, industrie et emploi		- 287	- 162	- 324	- 335	- 273	- 245
Éducation nationale		- 13 500	- 9 989	- 16 000	- 14 551	- 16 000	- 14 000
Enseignement supérieur et recherche		- 450	- 217	0	0	0	0
Immigration		- 3	- 38	- 13	- 4		
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales		- 2 953	- 4 564	- 3 450	- 2 368	- 1 597	- 3 621
Justice et libertés		512	926	400	1 103	400	515
Services du Premier ministre <i>(dont Conseil et contrôle de l'État, AAI, SGDSN)</i>		40	319	69	35	54	49
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville, santé et sport		- 483	- 568	- 501	- 930	- 443	- 429
Total (Budget général)	- 28 000	- 30 529	- 24 742	- 33 493	- 31 014	- 31 426	- 30 258

* estimation issue de travaux internes à la direction du Budget et non de données communiquées par les ministères.

Source : direction du Budget.

M. Julien Dubertret, directeur du Budget, a tenu à confirmer lors de son audition que la règle du « un sur deux » est une moyenne, déclinée dans chaque ministère en fonction des possibilités de réforme identifiées et du degré de priorité plus ou moins grand que le Gouvernement attribue à ce champ de politique publique.

2.– Une profonde recomposition catégorielle des emplois de l'État

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite a pour conséquence une modification de la structure salariale, en ce qui concerne la répartition entre les trois catégories de la fonction publique (A, B et C).

En effet, il apparaît que les ministères conservent une certaine marge de manœuvre dans leur politique de recrutement. Ils en profitent pour choisir de préférence des nouveaux fonctionnaires plus qualifiés, notamment des agents de catégorie A, afin de mieux s'adapter semble-t-il, aux efforts qui leur sont demandés.

Le directeur du Budget précise ainsi que « *la réforme passe par des suppressions d'effectifs souvent dans des fonctions qui n'ont plus un contenu très intéressant en termes de politique publique et qui peuvent être assurées autrement, voire pas du tout. En revanche, les besoins de développement de capacité de conception et d'initiative des administrations sont forts. La requalification, même si elle est coûteuse, peut donc être utile.* »

Compte tenu de cette nouvelle répartition entre les catégories, il est à prévoir que les clés d'évolution de la masse salariale seront différentes à l'avenir. Il faut s'attendre notamment à ce que l'augmentation des effectifs des corps de catégorie B, engendre à terme des coûts supplémentaires, ne serait-ce que par l'effet du glissement vieillesse technicité (le GVT). La question mérite ainsi d'être posée des économies réelles dégagées par la suppression des emplois de catégorie C et leur remplacement par des emplois de catégories B ou A.

Proposition n° 6 : Évaluer les conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique.

3.– Les conséquences sur les missions et l'organisation des services publics : les priorités et les moyens des services en question

a) Les doutes sur la méthode employée

Pour les responsables administratifs de la RGPP, les objectifs et la méthode employée pour mettre en œuvre cette réforme démontrent en premier lieu une véritable volonté politique visant à l'amélioration de la qualité et de la pérennité du service public. Il s'agit notamment, selon M. Daniel Migeon (DGME), de dégager des marges de manœuvre, à l'aide de projets cohérents, permettant une transformation en profondeur des organisations, avec des programmes bien identifiés. À la différence d'autres pays confrontés à la même contrainte budgétaire, les réformes ont été planifiées de façon à ce que l'évolution des effectifs ne pose pas de problème.

Il n'en demeure pas moins que la MEC a pu constater que des **interrogations et des doutes s'expriment et persistent sur la méthode suivie** : quelle est la réalité de la concertation avec les différents niveaux de l'administration et avec les responsables locaux des territoires touchés par les réformes ? Les conséquences ont-elles véritablement et correctement été évaluées ? Quels ont été les outils méthodologiques utilisés ? Ont-ils aidé à faire des choix pertinents ?

À ce titre, M. Vincent Chriqui, directeur du Centre d'analyse stratégique, estime que la programmation pluriannuelle des finances publiques, véritable outil de prévision budgétaire piloté par la direction du Budget, contraint les décisions concernant les évolutions à venir. Il voit une limite à cette approche budgétaire : très agrégée, elle ne repose pas sur une typologie fine des missions de service public.

Pour autant, les études du Centre d'analyse stratégique montrent qu'il reste des secteurs où des efforts sont encore possibles, voire souhaitables : **il apparaît ainsi qu'en France, comparativement aux autres pays, les missions opérationnelles sont moins bien pourvues en personnel que les fonctions administratives ou de support. Cette piste d'évolution mérite certainement d'être creusée.**

À ce sujet, interrogé sur l'existence éventuelle de secteurs de la fonction publique où des gains de productivité pourraient encore être trouvés, le directeur du Budget a répondu : « *quant à la question de l'existence de sureffectifs ou de sous-effectifs, la réponse porte en elle la mise en place d'une autre RGPP.* »

Proposition n° 7 : Mener une étude comparative et exhaustive sur l'organisation des fonctions administratives et de support des ministères ; identifier les éventuels gains de productivité à accomplir.

b) Des difficultés sectorielles et territoriales

Pour nombre d'interlocuteurs de la MEC, la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite semble atteindre ses limites, que ce soit en termes de faisabilité, de soutenabilité pour la qualité du service et pour les conditions de travail, mais également en ce qui concerne l'efficacité budgétaire au regard des économies réellement dégagées.

Les représentants syndicaux ont naturellement fait valoir un certain nombre d'arguments en ce sens : dégradations des conditions de travail ; redéfinition des missions qui désoriente les agents et les met en difficulté dans l'exercice de leur métier ; conséquences des suppressions d'emplois sur les conditions de travail non prises en compte sur le plan managérial, avec pour effet une inadaptation des secteurs tenus à assurer un service public immédiat (guichets ou actions sur le terrain). Ainsi, mettent-ils en avant le fait que parallèlement aux

suppressions massives qui touchent les grands ministères tels que l'Éducation nationale, il convient de considérer également les plus petits : la suppression d'un seul poste dans une petite entité fonctionnant avec seulement cinq ou six agents peut avoir des conséquences directes sur l'ouverture au public.

Il faut admettre qu'à ce stade, les préoccupations relatives au caractère durablement supportable du point de vue social et politique du « un sur deux » rencontrent un certain écho chez les responsables administratifs et politiques.

Ainsi, M. Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) a indiqué lors de son audition que « *dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé, en termes de réduction d'effectifs, à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies* »

M. Gorges Tron a rejoint ce constat en déclarant : « *Les perceptions sont du reste différentes selon les territoires et les régions. La réforme des structures déconcentrées est en effet plus durement ressentie – y compris par les élus – dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains. (...) Nous devons veiller à éviter tout sentiment d'abandon. (...) Les préfets de département sont en effet nombreux à regretter que l'affectation des effectifs dans le cadre de la politique du « un sur deux » donne l'impression que l'échelon départemental – qui est pourtant l'échelon de proximité – est sacrifié. Nous devons être attentifs à cette difficulté et corriger rapidement le tir pour que l'échelon de proximité n'apparaisse pas « dépouillé ».*

Pour répondre à ces difficultés, il a été annoncé par la DGAFP que deux missions de réflexion ont été lancées sur ce thème, l'une sous l'égide de la direction générale de la Modernisation de l'État et du Premier ministre, l'autre à l'initiative du ministère de l'Intérieur, conduite par un préfet et consistant à sonder les autorités locales. Les résultats devraient aboutir à des décisions quant aux missions qui, eu égard aux moyens disponibles, et à l'objectif de supprimer 100 000 emplois d'ici 2012, sont susceptibles d'être supprimées ou de faire l'objet d'une réduction de leurs moyens.

c) Le nécessaire approfondissement de la définition des missions de l'État

Il est indubitable qu'embaucher un fonctionnaire entraîne des conséquences en termes de dépenses non seulement sur toute la durée de sa carrière, mais également sur toute la période pendant laquelle il sera pensionné, soit un total de quatre à cinq décennies en fonction de l'âge de recrutement et de l'espérance de vie.

Mais il apparaît aux yeux de nombre d'interlocuteurs de la MEC que la logique budgétaire pèse de manière disproportionnée sur la définition des missions à assurer.

Il devient de fait assez difficile dans ces conditions de donner un vrai sens, en termes de politique publique, à la réduction des effectifs comme le préconise M. Julien Dubertret, directeur du Budget.

Les représentants syndicaux estiment, pour leur part, indispensable pour rendre les réformes acceptables par les fonctionnaires de commencer par définir les missions qui leur sont assignées : **la motivation des agents ne repose pas uniquement, selon eux, sur la rémunération au mérite mais davantage sur la qualité du service rendu au public.**

La MEC considère par ailleurs nécessaire de s'interroger davantage sur les éléments pris en compte avant de décider la redéfinition ou la suppression de certaines missions de l'État : utilité, efficacité, éventuels coûts publics induits par ailleurs...

Il s'agit en fait de répondre à la question fondamentale : quelles sont les missions de service public que la Nation est finalement prête à financer ? Et jusqu'à quel niveau ?

Proposition n° 8 : Poursuivre la réflexion sur les missions de l'État : transmettre au Parlement les critères de détermination des besoins en effectifs.

d) Des économies en deçà des espérances

Au demeurant, même réelles, les réductions d'effectifs ne s'accompagnent pas d'économies à due concurrence. En contrepartie des restructurations, le Gouvernement a en effet prévu de faire bénéficier les personnels restants d'un retour salarial, en principe plafonné à 50 % des économies dégagées.

Cependant comme le souligne la Cour des Comptes, dans son rapport *Résultats et gestion budgétaire de l'État – exercice 2010*, « *L'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui fait d'ailleurs l'objet d'une différenciation croissante selon les ministères et les services, a certes joué un rôle dans le ralentissement de la croissance de la masse salariale. Toutefois, l'objectif de maîtrise de cette dernière ne saurait reposer sur la seule gestion des effectifs.* »

À cet égard et s'agissant de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale observe dans son rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 ⁽¹⁾ que cette mesure a été mise en œuvre de manière quasi conforme à l'objectif en 2010 (48,4 %). Ce résultat a certes permis de freiner légèrement la progression de la masse salariale. Cependant, en 2010, l'économie

(1) Rapport n° 3544 de M. Gilles Carrez du 21 juin 2011, tome I (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r3544-tl.asp>).

brute, soit 808 millions d'euros, a été inférieure de 10 % à la prévision (889 millions d'euros). De surcroît, le poids des mesures catégorielles a été bien supérieur à la moitié de ces économies puisqu'il atteint 67,3 % sur l'ensemble des ministères, soit 543,9 millions d'euros.

Une économie brute surestimée de 10 % et un taux de retour réel des deux tiers expliquent ainsi que **l'économie nette ait été de 264 millions d'euros, soit 180 millions d'euros de moins qu'espéré en 2010.**

À titre d'exemple, la Cour des comptes a ainsi souligné le coût élevé de la prime de fusion liée à la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) : le coût des mesures catégorielles équivaut pratiquement, selon la Cour, au coût du GVT positif de cette direction (56 millions d'euros). M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP, a tenu cependant à préciser lors de son audition, que le taux de non-remplacement y a atteint 63 % et que les gains de productivité ont été de 2 % par an : jusqu'à près de 10 000 suppressions constatées entre 2007 et 2010, plus de 12 000 suppressions attendues entre 2008 et 2012. En contrepartie, l'évolution des crédits de personnel sur les périodes 2008-2009 et 2009-2010 a été, selon lui, de l'ordre de 0,3 %, soit une progression moindre que l'inflation (respectivement de 0,9 % et 1,8 %). Reste que la masse salariale a malgré tout progressé, à l'encontre des objectifs poursuivis à court terme.

Ainsi, non seulement, les réorganisations ont été accompagnées de mesures catégorielles au coût sensible, mais d'autres coûts salariaux sont encore à venir. Par exemple, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), les statuts et régimes indemnitaires doivent être harmonisés. Or, comme l'a précisé M. Georges Tron, « *cette harmonisation suppose des examens au cas par cas, car elle a un coût* ».

Il apparaît donc indispensable à la mission de mieux évaluer l'impact des mesures catégorielles mises en œuvre dans le cadre du retour vers les fonctionnaires.

Proposition n° 9 : Améliorer l'évaluation des mesures catégorielles et informer préalablement le Parlement.

III.- ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS ET POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES : DU DIALOGUE DE SOURDS VERS UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ

En ce qui concerne le niveau de la masse salariale dans le budget de l'État, il est évidemment indispensable de s'intéresser à l'ensemble des facteurs qui le déterminent. Le premier de ses déterminants renvoie incontestablement aux effectifs de la fonction publique. Cependant, il ressort de ce qui précède qu'une action résolue sur la maîtrise du nombre des agents n'emporte pas nécessairement une stabilité des dépenses de personnel.

La politique salariale et le montant des rémunérations influent également sur l'amplitude et l'évolution de la masse salariale. Il est donc indispensable de connaître les principaux constituants de la rémunération des agents.

La MEC s'est donc attachée à étudier l'impact sur l'évolution de la masse salariale des mesures générales liées à la valeur du point d'indice de la fonction publique, mais également celui des mesures statutaires, catégorielles et indemnitaires propre à chaque corps, et enfin celui des mesures individuelles résultant des évolutions de carrière propre à chaque agent et déterminées par le glissement vieillesse technicité (GVT).

A.- LES ÉLÉMENTS VARIABLES DE LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES

1.- La valeur du point d'indice et les dispositifs de garantie du pouvoir d'achat

• La valeur du point d'indice est le fondement de la rémunération indiciaire des fonctionnaires.

Depuis les accords du 21 février 2008, les négociations salariales interviennent dans un cadre pluriannuel (en 2008 pour la période 2009-2011 et en 2010 pour la période 2011-2013). Par ailleurs, des rendez-vous salariaux annuels permettent de définir en tant que de besoin des mesures d'ajustement, comme cela a été le cas lors de la réunion salariale de la fonction publique le 19 avril 2011. À cette occasion a été confirmé le gel de la valeur du point d'indice pour les années 2011 et 2012. Il est admis que la dernière revalorisation du point (à hauteur de 0,5 % en 2010) a représenté une dépense de près d'1 milliard d'euros en année pleine pour les trois fonctions publiques et près de 430 millions d'euros pour l'État).

M. Georges Tron a fait valoir lors de son audition que le point d'indice ne représente pas plus de 15 % à 20 % de l'augmentation du pouvoir d'achat.

- Cependant si le gel du point d'indice se poursuit en 2012, le Gouvernement met en avant d'autres mesures générales visant à garantir le pouvoir d'achat. Il s'est ainsi engagé à prolonger le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat sur la période 2011-2013.

Le relevé de conclusions du 21 février 2008 relatif au dispositif de garantie du pouvoir d'achat du traitement indiciaire a en effet prévu la mise en place d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). La GIPA a ainsi permis d'accroître l'effort du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat des agents. En 2010, ce sont 55 488 agents civils de l'État qui ont bénéficié d'un montant moyen de 797 euros.

- Enfin, les agents dont la rémunération indiciaire est située en bas des grilles des agents de catégorie C bénéficient de l'indexation obligatoire des basses rémunérations sur le SMIC. Ainsi pour 2011, le minimum de traitement a été relevé à l'indice majoré 295 pour tenir compte de la revalorisation du SMIC à hauteur de 1,6 % intervenue au 1^{er} janvier 2011. Le gain modeste, mais réel, pour un agent payé à ce niveau est de 13,89 euros brut mensuel, soit un montant brut annuel de 166,69 euros.

2.— Les mesures catégorielles

Les mesures catégorielles sont généralement et schématiquement de deux ordres : les mesures statutaires (création de nouveaux grades ou échelons, modification des procédures de changement de grade ou d'échelon, ...); les mesures indemnitaires correspondant à la réévaluation des primes versées à certains agents.

Ces mesures ont habituellement un effet durable et constituent un élément moteur de l'évolution de la masse salariale.

De ce point de vue, les dérives constatées dans la mise en œuvre du retour vers les agents des économies dégagées par la réduction des effectifs ont fortement alerté les rapporteurs de la MEC.

Certes, comme l'a souligné le secrétaire d'État, le choix aurait pu être fait en 2003-2004 d'affecter au désendettement la totalité des sommes économisées grâce au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. La réduction des déficits aurait justifié économiquement cette posture.

Mais M. Georges Tron a précisé que le retour catégoriel a permis de financer des réformes importantes, notamment dans l'Éducation nationale : la réforme licence-master-doctorat (LMD), mais aussi des primes particulières pour les proviseurs, les principaux ou les professeurs primo-installés.

Le retour vers les agents a en quelque sorte permis d'accélérer l'acceptation des réformes.

À ce titre, les justifications apportées par M. Philippe Rambal au sujet de la prime de fusion de la DGFIP (*cf. supra*) sont tout à fait éclairantes : il s'agissait de « *marquer l'unité de la maison et l'effort engendré par la réforme* ».

Pour autant, le montant global de cette prime – 56 millions d'euros en 2009 – qui représente l'équivalent d'une année de glissement vieillissement technicité (GVT) aurait nécessité assurément une gestion paritaire et, en amont, une information plus conséquente du Parlement, comme l'a souligné le Président de la MEC, M. David Habib.

Par ailleurs, force est de constater que le lien entre les efforts de productivité accomplis dans les services et le retour vers les agents ayant accompli ces efforts est difficilement identifiable. Le rapport précité sur le projet de loi de règlement pour 2010 ⁽¹⁾ du Rapporteur général de l'Assemblée nationale permet ainsi de constater que les mesures catégorielles représentent plus de 65 % des économies engendrées par les suppressions d'emplois au ministère du Budget en 2010 (9,25 millions d'euros de mesures catégorielles pour des économies estimées à hauteur de 14,35 millions d'euros), quand ce même taux est de 30 % au ministère de l'Agriculture (5,37 millions d'euros de mesures catégorielles pour des économies estimées à hauteur de 17,55 millions d'euros).

Proposition n° 10 : Veiller à ce que le retour vers les agents bénéficie réellement aux agents qui permettent les gains de productivité.

À côté des mesures catégorielles *stricto sensu*, il convient également de signaler le poids croissant de mesures diverses telles le développement des heures supplémentaires.

Les heures supplémentaires ont en effet un coût relativement important pour le budget de l'État : M. Georges Tron a ainsi fait état lors de son audition de 1,3 milliard d'euros en 2008, 1,4 milliard d'euros en 2009 et 1,5 milliard d'euros en 2010, soit une augmentation de 10 % entre 2008 et 2009 et de 4,5 % entre 2009 et 2010. La Cour des comptes a estimé en 2010 le coût pour le seul ministère de l'Éducation nationale à 1,230 milliard d'euros en 2009.

Cependant, si le Gouvernement considère que cette politique a permis d'améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires en incitant au travail supplémentaire, le secrétaire d'État a précisé qu'il n'était cependant envisagé ni une augmentation significative du coût des heures supplémentaires à moyen terme, ni la transformation de ces heures supplémentaires en emplois pérennes. Il s'agissait, pour le secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, de permettre un ajustement de la force de travail.

(1) Rapport n° 3544 de M. Gilles Carrez du 21 juin 2011, (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r3544-tl.asp>).

3.– Les mesures individuelles et le GVT

La masse salariale et son évolution sont également déterminées par le glissement vieillesse-technicité (GVT).

Le GVT correspond à la part de l'évolution de la rémunération qui découle des évolutions propres à chaque fonctionnaire ou agent du service public. Il se décompose formellement en trois catégories : le GVT « négatif », le GVT « positif » et le GVT « solde ».

Le GVT négatif traduit l'impact sur la masse salariale du remplacement des fonctionnaires les plus anciens situés en haut de la grille des rémunérations par des nouveaux qui débent en bas de cette même grille et sont donc moins bien payés.

Le GVT positif mesure l'incidence sur la masse salariale des avancements obtenus par les agents du fait de l'ancienneté ou par concours interne ou promotion et de l'acquisition d'une technicité.

Le GVT solde correspond à la somme du GVT positif et du GVT négatif.

L'évolution du GVT représente plus de 53 % de l'évolution du pouvoir d'achat des agents.

B.– LES LEVIERS DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1.– Le gel du point d'indice : une mesure budgétairement efficace mais à user avec modération

Dans les scénarii envisagés par la Cour des comptes à l'automne 2010, pour permettre la stabilisation en valeur de la masse salariale de la fonction publique, figurait le gel du point d'indice jusqu'à fin 2013. **La Cour estimait par ailleurs délicate la poursuite d'une telle mesure au-delà de 2013.**

À ce stade, le gel de la valeur du point a été décidé par le Gouvernement jusqu'à la fin de l'année 2012.

À ce titre, M. Georges Tron a tenu à souligner devant la MEC que les pays étrangers soumis aux mêmes contraintes budgétaires ont une approche beaucoup plus rigoureuse en la matière. **En France, le gel du point d'indice est certes acté sur 2011 et 2012, mais nombre de nos voisins le prévoient sur trois années, de surcroît après une baisse de la valeur du point.**

2.– Les indispensables estimations préalables et le strict plafonnement/limitation des mesures catégorielles

• Comme il a été vu précédemment, les mesures catégorielles ont eu un impact fort et relativement peu maîtrisé sur l'évolution de la masse salariale.

M. Georges Tron a ainsi admis que sur une période courte – une ou deux années – le financement de mesures catégorielles importantes a conduit au dépassement du seuil de 50 % prévu par le Gouvernement. Il estime cependant que sur la durée de la législature, et sous réserve de confirmation, le retour catégoriel devrait en revanche représenter en moyenne 50 % des économies réalisées. La question de leur évaluation préalable est donc posée (cf. proposition n° 9).

• Reste cependant le problème que pose le **tassement des grilles indiciaires** constaté au fur et à mesure des réformes de carrières et des mesures catégorielles. La question de la bonne valorisation des niveaux de formation exigés au recrutement est soulevée, ainsi que l'établissement de grilles respectant une certaine cohérence hiérarchique, et garantissant l'attractivité des emplois publics par rapport aux emplois privés. M. Jean-François Verdier (DGAFP) constate ainsi : *« D'année en année, on constate un tassement des grilles ; actuellement, le bas du A est à 48 points au-dessus du SMIC alors qu'en 2000, il était à 95 points au-dessus. Cela conduira nécessairement, me semble-t-il, à se poser dans les années à venir la question globale du mode de progression des agents, notamment si l'on veut continuer à valoriser la prime de fonctions et de résultats (PFR). »*

Cette préoccupation rejoint celle de M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT : *« Le fait que le SMIC rattrape toujours le bas de la grille de rémunérations de la catégorie C entraîne un tassement des grilles dans leur ensemble. Une réflexion sur les grilles nous semble donc urgente. »*

La MEC préconise de mettre en place un groupe de travail et de réflexion sur ce thème.

Proposition n° 11 : Instituer un groupe de réflexion sur le risque de tassement des grilles de rémunérations.

3.– Favoriser un diagnostic partagé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires

• Les représentants syndicaux présents lors de la table ronde qui leur était consacrée ont tous dénoncé l'absence de véritable concertation sur la RGPP. Ainsi, M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT, a déclaré : *« La RGPP n'a donné lieu à aucune concertation à quelque niveau que ce soit – central, territorial ou déconcentré. Au mieux, les organisations syndicales représentatives et les représentants des personnels sont tenus informés de sa mise en œuvre. Toutes les enquêtes menées depuis deux ou trois ans montrent que, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles, les agents publics se sentent spectateurs de la RGPP, voire étrangers à celle-ci, et qu'elle suscite chez eux de grandes inquiétudes. Des salariés ne peuvent être acteurs d'une réforme qu'ils ne comprennent pas, a fortiori dans le service public. »*

Évidemment, ce point de vue n'est pas partagé par le Gouvernement et les responsables administratifs. Le secrétaire d'État chargé de la Fonction publique a considéré que le rythme des réformes s'est en effet accéléré, mais la recherche de consensus est de plus en plus privilégiée.

En tout état de cause, il est ressenti un manque de concertation qui ne permet pas des échanges constructifs : ont ainsi été dénoncés le manque d'un diagnostic partagé sur les évolutions organisationnelles, des interrogations sur la soutenabilité des nouvelles organisations, des malaises sociaux croissants et difficiles à compenser par des mesures de retour catégoriel.

Les syndicats ont en effet exprimé leurs interrogations au sujet des retours catégoriels, regrettant qu'ils n'aient pas été négociés avec le même bénéfice pour tous les ministères touchés par les restructurations (*cf. supra*).

Ainsi, Mme Elisabeth David, secrétaire générale de l'UNSA Fonction Publique, a dénoncé déjà le manque d'information disponible sur ces mesures salariales : « *Nous n'avons pas eu communication d'un bilan et n'avons pas de vision interministérielle des mesures catégorielles liées au retour du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux (...). Ces mesures, qui touchent des collègues selon un ciblage dont on ignore les critères, ne sont pas justes.* »

• **À ces divergences s'ajoutent des interprétations contradictoires des valeurs à prendre en référence pour apprécier l'évolution du pouvoir d'achat** : la contestation porte notamment, sur la pertinence de la référence à la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), mais aussi sur son calcul intégrant les heures supplémentaires et des primes pour sujétions nouvelles.

Les propos suivants, non exhaustifs, recueillis par la MEC illustrent ce véritable dialogue de sourds.

Pour M. Georges Tron : « *Déduction faite de l'inflation, la RMPP n'a jamais diminué entre 1999 et 2011, sachant que nous retenons bien entendu des projections pour l'année en cours. En 2003, année « blanche », elle a même progressé de 1,8 % alors que l'augmentation du point d'indice était nulle. Nous sommes donc bien dans une logique de maintien du pouvoir d'achat.* »

À l'opposé, M. Jean-Marc Canon, estime : « *Depuis 2000, la valeur du point a perdu 10 % par rapport à l'indice des prix à la consommation. Selon le « camp d'en face », la valeur du point ne serait qu'un élément marginal de la mesure du pouvoir d'achat. Or, le salaire minimum de la fonction publique ne cesse de courir après le SMIC. En 14 ans de carrière, un agent a gagné 1,7 % de pouvoir d'achat d'après les chiffres publiés par le Gouvernement. De même, le salaire de début de carrière des agents de catégorie A, recrutés en principe au niveau bac+3, mais en moyenne à bac+4 ou bac+5 compte tenu du marché, se situe à 18 % au-dessus du SMIC, alors qu'en 1985, ces agents étaient recrutés à bac+2 pour un salaire supérieur au SMIC de 75 %.* »

Mme Fabienne Bellin, responsable du secteur service public de la FSU poursuit : « *Le Gouvernement ne compte pas comme nous. Par exemple, il comptabilise comme un élément de revalorisation des salaires, le paiement des heures supplémentaires alors qu'il s'agit là de **rémunérer un travail supplémentaire** – il est bien normal que ceux qui font des heures supplémentaires de travail gagnent plus. Il en va de même pour les primes, qui rémunèrent des tâches nouvelles ou précédemment accomplies par d'autres.* »

Enfin M. Jérôme Darsy, secrétaire national de l'UNSA Fonction Publique, précise : « *Le Gouvernement considère que le glissement vieillesse technicité (GVT) est une augmentation de salaire alors que les syndicats y voient la traduction du déroulement de carrière prenant en compte la technicité, l'ancienneté, etc.* »

Pour sortir de cette forme d'impasse, la MEC estime nécessaire de moderniser et de compléter la documentation et l'analyse statistique transmises aux organisations syndicales avant chaque rendez-vous salarial.

Proposition n° 12 : Compléter les statistiques annuelles d'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires relatives à la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) et au salaire moyen par tête (SMPT) en indiquant le nombre d'agents ayant connu sur deux années consécutives une augmentation, une stabilisation ou une diminution de leur rémunération.

IV.– MIEUX PILOTER LA MASSE SALARIALE POUR UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS ADAPTABLE

Constatant, dans son rapport *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux*, que le volume et la répartition des effectifs ministériels n'avaient connu sur cette période qu'un ajustement limité en dépit d'importantes évolutions intervenues dans le périmètre de leurs missions et l'organisation de l'administration de l'État avec le transfert aux collectivités territoriales de nombreuses compétences et l'externalisation de fonctions diverses, la Cour des comptes relevait notamment que ces transformations n'avaient « *le plus souvent pas été l'occasion d'une réflexion sur le dimensionnement des services de l'État.* » Elle ajoutait que : « *les principales explications de cet état de fait (...) montrent la nécessité d'une nouvelle approche de la gestion des personnels de l'État.* »

Ainsi, selon l'analyse de la Cour, parmi les principaux obstacles rencontrés par l'État pour tirer les conséquences des transformations apportées au paysage administratif, certains tenaient à la complexité des réformes effectuées ; d'autres à l'insuffisante capacité de l'État à tirer les conséquences de ces réformes, aggravée par l'absence d'outils de programmation des adaptations (organisationnelles et quantitatives) et de suivi des effectifs – et par l'inexistence d'un débat de fond au Parlement.

D'autres obstacles encore tenaient aux fortes rigidités structurelles, notamment s'agissant des conditions de la gestion de la fonction publique : *« le nombre élevé des corps de fonctionnaires, l'effectif parfois très réduit de certains d'entre eux, les exigences des règles du statut général de la fonction publique relatives au recrutement, aux mutations et à la cessation d'activité, la faible mobilité moyenne des agents (et le caractère limité des passerelles entre fonctions publiques) ainsi que certaines insuffisances du système de formation n'ont pas favorisé l'adéquation des moyens disponibles aux besoins résultant des missions. »*

Certaines difficultés enfin sont liées aux insuffisances de la gestion même des effectifs et des emplois de l'État. D'abord, l'évolution des effectifs apparaît, sur la période considérée (1980-2008), largement déconnectée de l'analyse des besoins. La Cour des comptes constate ainsi que *« sauf exceptions sectorielles, l'évolution des missions correspondant au champ des attributions de l'État n'a pas fait l'objet, pendant la période examinée, d'une analyse systématique, concertée et coordonnée visant à tirer des enseignements d'ensemble (et pas seulement par directions ou secteurs) sur le niveau des effectifs »*. Dès lors, *« pour pallier à [l'absence d'un lien étroit entre l'analyse des besoins et la programmation des moyens en personnels], les responsables politiques ont eu recours à des mesures de caractère général, essentiellement quantitatives et d'application uniforme. »*

En réponse à ces carences, la Cour préconisait en décembre 2009 de *« ne pas rater »* l'occasion offerte par la révision générale des politiques publiques (RGPP) en ce qu'elle s'inscrit dans la démarche *« lolfienne »* de pilotage des actions publiques orientée vers les résultats et attentive à faire le lien entre les moyens mobilisés et les performances réalisées, ni l'outil qu'elle peut être en permettant d'objectiver les économies potentielles liées aux réformes structurelles. À condition toutefois que *« l'exercice ne sert pas seulement à justifier ou à confirmer des économies résultant de l'application d'une norme [; et que] les administrations se livrent préalablement à une analyse objective de leur vocation propre et à un examen prospectif des besoins qui en résultent. »*

De fait, si, comme cela a été dit précédemment (II.B.3), la première question à se poser concerne la délimitation des missions qui doivent être prises en charge par l'État, **il importe ensuite de dimensionner les moyens à hauteur des besoins, de programmer leurs évolutions et de suivre leur mobilisation, en tenant compte par ailleurs de l'inégale capacité des viviers.**

Cependant, **pour optimiser les ressources existantes, il est aussi nécessaire de réduire les obstacles à la mobilité des personnels entre filières professionnelles comme entre fonctions publiques.** Or, la Cour des comptes relevait également dans le rapport susvisé que *« la gestion des effectifs publics pâtit d'une harmonisation encore insuffisante et d'une articulation limitée des règles de gestion applicables aux agents des différents employeurs publics. »*

La Cour des comptes soulignait par ailleurs la nécessité de mettre en place « *une organisation moins éclatée de la fonction « ressources humaines » de l'État* ». En effet, « *la pluralité actuelle des centres de décisions propres à l'État rend difficile, à l'expérience, la conduite d'une véritable politique du personnel.* »

Tels sont les enjeux auxquels l'État s'est efforcé de répondre depuis 2007, ainsi que l'a exprimé le Secrétaire général chargé de la fonction publique : « *La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est accompagnée (...) d'une rénovation de politiques de ressources humaines et elle n'obéit pas à une logique comptable. Toutes les réformes que nous engageons visent à moderniser les modes de gestion de la fonction publique.* »

Toutefois, en matière gestion des ressources humaines, les résultats n'apparaissent pas encore à la hauteur des objectifs.

A. – LES ESPOIRS PLACÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE VÉRITABLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Parmi les préconisations du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, remis en avril 2008 par M. Jean-Ludovic Silicani au ministre chargé de la fonction publique, figuraient diverses propositions pour **améliorer son pilotage général**. Conformément à celles-ci, la DGAFP a vu s'accroître son rôle d'animation interministérielle et de promoteur de la cohérence des politiques de ressources humaines (RH), à travers la mise en place des conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), des séminaires organisés avec l'ensemble des directeurs des ressources humaines (DRH) et secrétaires généraux des ministères, du comité DRH public/privé et des réseaux européens ainsi que par la diffusion de l'information et des études sur l'emploi public qu'elle assure. En outre, une commission supérieure de la fonction publique émanant des trois conseils supérieurs vient d'être créée afin d'examiner les questions et les textes communs aux trois fonctions publiques.

Cependant, ce sont plus directement et plus structurellement les efforts de rapprochement des corps, d'harmonisation des instruments d'analyse, de renforcement des outils d'information et de programmation sur les effectifs et les emplois comme de réduction des obstacles statutaires et financiers à la mobilité des agents qui devraient améliorer les capacités d'adaptation de la fonction publique en rendant possible plus de fluidité dans les mouvements de personnels.

1. – Dynamiser la mobilité et suivre les besoins en emplois et en compétences

a) « *Une véritable rénovation des politiques de ressources humaines est en cours autour du facteur mobilité.* » (G. Tron)

La mobilité des agents publics demeurait très réduite. À titre d'exemple, en 2005, au sein de la fonction publique d'État, moins de 5 % des effectifs étaient

employés hors de leur administration. Garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires, la mobilité est également un enjeu fort pour l'administration, tant en matière de recrutement et d'affectation que de bonne allocation de ses ressources entre missions et sur le territoire, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre de la RGPP. Les profondes transformations que vise cette dernière, les réductions d'effectifs conséquentes qui l'accompagnent et la probabilité qu'elle crée des pénuries d'agents sur des fonctions essentielles pour certains ministères font de la mobilité interministérielle un des axes fondamentaux des réformes en cours.

C'est pourquoi plusieurs chantiers d'importance ont été lancés ces dernières années pour lever les freins, mieux accompagner la mobilité sur les plans financiers et sociaux et encourager ainsi les fonctionnaires à diversifier leurs parcours professionnels.

- Afin de faciliter l'accès aux emplois d'une même famille de métiers dans d'autres établissements ou administrations, enrichissant les perspectives de carrière des agents comme les viviers de recrutement des employeurs publics, le Gouvernement a réalisé un substantiel effort de **fusion des corps**. Il a systématiquement encouragé la fusion ou l'harmonisation des dispositions statutaires applicables à des corps relevant d'administrations représentées dans une même direction départementale interministérielle, mais aussi le regroupement de corps tant au sein d'un même ministère qu'avec la création de corps regroupant des corps homologues de différents ministères.

Entre 2005 et 2010, le nombre de ces corps est ainsi passé de 685 à 380.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques prévoit de le ramener à 230 d'ici cinq ans. En outre, plus de la moitié des fusions envisagées vont résulter de la création de corps interministériels à gestion ministérielle, regroupant des corps ministériels différents afin de permettre notamment plus de fluidité et de mobilité.

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.

Enfin, ces fusions de corps se sont accompagnées, pour les trois versants de la fonction publique, et plus particulièrement pour celle de l'État, de la mise en place progressive de la prime de fonction et de résultats (PFR), qui résulte d'une volonté de convergence des régimes indemnitaires (*voir infra*).

- La mobilité a été plus directement encouragée et facilitée par l'adoption de **nouvelles garanties** :

- le décret du 15 octobre 2007 qui permet aux fonctionnaires d'exercer de nouvelles fonctions dans une autre administration que celle d'origine et favorise les mobilités vers la fonction publique territoriale. Il harmonise également les pratiques du détachement entre les trois fonctions publiques ;

– le décret du 18 avril 2008 qui généralise la possibilité pour un fonctionnaire d'exercer en position d'activité en dehors de son administration d'origine. Un fonctionnaire appartenant à un corps d'administration centrale peut désormais travailler dans tous les services déconcentrés et établissements publics de l'État sans devoir au préalable se soumettre à une procédure de changement de corps s'il continue d'exercer les fonctions afférentes à son grade. **Ainsi, la procédure de détachement, qui oblige à changer de corps préalablement à un changement d'emploi, n'est plus nécessaire au sein de la sphère État.** En demeurant dans son corps d'origine, le fonctionnaire conserve ses avantages statutaires. Il est rémunéré par l'administration qui l'emploie, laquelle assure également sa gestion de proximité ;

– enfin, la **loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels qui crée un véritable droit à la mobilité**, l'encadrant de garanties supplémentaires, 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.

En outre, pour que la continuité et l'adaptabilité du service puisse être assurée, 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.

• Ce nouveau cadre statutaire est complété par **une série de dispositions indemnitaires destinées à accompagner, voire encourager la mobilité**, notamment lorsqu'elle intervient entre fonctions publiques :

– l'agent peut changer de poste sans voir sa rémunération diminuer ; et l'administration d'origine du fonctionnaire soutenir financièrement l'organisme d'accueil de l'agent pour compenser le différentiel indemnitaire ;

– l'**indemnité temporaire de mobilité** a pour objet d'aider l'administration à répartir au mieux les effectifs en fonction des besoins liés à l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues. Elle a vocation à être versée aux agents dont la compétence est recherchée par l'administration et qui acceptent une mobilité fonctionnelle ou géographique sur un poste pour lequel existe une difficulté particulière de recrutement ;

– une **prime de restructuration de service** est instituée pour accompagner les mutations et les délocalisations de services consécutives à une opération de restructuration. La prime de restructuration de service est modulable, en fonction de critères liés aux contraintes supportées par les agents à raison de la

restructuration. La prime peut être complétée par une **allocation d'aide à la mobilité du conjoint** qui, du fait de la mobilité subie par l'agent concerné par une restructuration de service, se trouve contraint de cesser son activité professionnelle ;

– l'**indemnité de départ volontaire** peut être accordée aux agents, qui sont à plus de cinq ans de l'âge de départ en retraite, quittant définitivement l'administration à la suite d'une démission régulièrement acceptée, dans trois situations : agents concernés par une opération de restructuration et listés par arrêté ministériel ; agents quittant définitivement la fonction publique pour créer ou reprendre une entreprise ; agents souhaitant quitter l'administration pour mener à bien un projet personnel ;

– un *complément indemnitaire* est institué pour les fonctionnaires perdant un emploi de responsabilité dans le cadre d'une restructuration.

Comme les rapporteurs spéciaux l'ont souligné depuis deux ans, **la mobilité a donc un coût dont aucune évaluation n'a encore été établie**. La DGAFP a répondu que la plupart de ces mesures étant en cours de déploiement, des prévisions n'étaient pas possibles à ce stade ; toutefois, ces dépenses nouvelles pour les administrations devraient être en partie couvertes par les retours catégoriels.

Le fait est qu'en période de fortes tensions budgétaires, il est désormais nécessaire de lever une telle imprécision et de s'assurer que ces dépenses supplémentaires pèseront de manière contrôlée sur la masse salariale.

Proposition n° 13 :

– Donner au Parlement une évaluation du coût des mobilités liées aux opérations de restructuration et délocalisation envisagées, et préciser les coûts des mobilités réalisées (pour tous motifs) ;

– les décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

b) De nouveaux instruments de gestion et d'accompagnement des mobilités

Pour assurer de bonnes conditions à la mise en œuvre de ces réformes, de nouveaux outils de gestion et d'accompagnement des mobilités ont été déployés à partir de 2008.

• Il s'agit notamment de la généralisation des **conseillers en mobilité-carrière** qui vise à accompagner, de manière personnalisée, les agents qui se trouvent, à court terme, privés de postes ou dont les compétences vont devenir rapidement obsolètes.

- Rénovée en juin 2008, la **bourse interministérielle de l'emploi public** (BIEP) complète le dispositif d'ensemble mis en place par le gouvernement pour encourager la mobilité et la diversification des parcours de carrière au sein des administrations. C'est également un outil destiné à aider les ministères à décloisonner leurs politiques de recrutement en faisant appel, au-delà de leur périmètre, aux compétences de l'ensemble des agents publics, grâce à la mise en ligne des emplois vacants proposés par l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics.

Par ailleurs, l'année 2010 a connu un important développement dans le cadre de la mise en place de plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines. Le réseau de bourses régionales d'emplois mis en place dans ce cadre a contribué à la constitution d'un véritable marché de l'emploi public local avec près d'un millier d'annonces proposées.

- Enfin, les ministères ont été invités en 2011 à présenter leurs dispositifs d'accompagnement des mobilités (mise en œuvre de la loi mobilité et parcours professionnels, entretiens de carrière, périodes de professionnalisation, accompagnement indemnitaire des mobilités, etc.)

c) Des outils mieux appropriés à une gestion prévisionnelle des ressources humaines

Il importe d'être en mesure d'identifier les nouveaux besoins répondant aux évolutions de la demande collective, les fonctions ou *process* que l'État peut abandonner pour redéployer ses capacités, ainsi que les évolutions internes, constatées ou potentielles de ces capacités dans leur ensemble. Cela suppose d'éviter (ou de sortir de) la logique comptable défensive consistant à réduire les effectifs sans repenser l'organisation et les fonctions, ou de se borner à se replier sur les seules fonctions régaliennes en externalisant de nombreux domaines.

Cette démarche doit notamment s'appuyer sur une **analyse des besoins en effectifs et compétences**. Un outil de réflexion et de prospective a été mis en place dans les ministères au début des années 2000 : le plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

- **Identifier précisément les besoins** : à défaut d'outils et de méthodologie adaptés, les pratiques gestionnaires étaient jusqu'à présent davantage tournées vers la gestion administrative et statutaire des agents que vers les besoins en compétences des services. Le Gouvernement a mis en œuvre une **démarche métier** pour permettre une analyse plus approfondie et plus réaliste des besoins immédiats et futurs afin de cerner les compétences nécessaires sur le court et le long terme et en tirer les conséquences en termes de stratégie Ressources humaines.

Pour donner des bases communes d'appréciation, sont élaborés un guide des métiers ainsi qu'un répertoire interministériel des métiers de l'État qui a vocation à identifier les métiers, les savoir-faire, les équivalences statutaires, les conditions d'exercice, ou encore les tendances d'évolutions.

Par ailleurs, **la LOLF a unifié la manière de compter les effectifs publics** désormais appréciés en équivalents-temps plein (ETP) ou équivalents-temps plein travaillé (ETPT). Auparavant, ces données et leurs modes de décompte manquaient d'homogénéité aussi bien dans le temps qu'entre administrations, voire au sein même des ministères. Cette réforme – dans la mesure où elle est maîtrisée par les gestionnaires – est à même de rapprocher les informations fournies aux décideurs sur la réalité de la force de travail disponible ou du travail fourni. Elle doit permettre de mieux articuler la définition des moyens à maintenir ou mettre en place et les missions.

À partir de ces nouveaux outils communs, les ministères doivent élaborer leur **schéma stratégique de GPRH**, articulé autour de trois thèmes :

– l'organisation du ministère et de sa GRH : évolutions découlant des objectifs de réforme (décisions des CMPP, RéATE...), déconcentration managériale, dialogue social... ;

– le cadre prévisionnel de la GRH : élaboration d'un plan de GPRH privilégiant une prospection fondée sur les métiers et mettant l'accent sur l'impact sur les RH des mesures de RGPP ;

– les éléments clés de cette politique : adéquation des ressources humaines aux besoins des services, personnalisation de la gestion, action sociale.

Dans ce cadre, une actualisation de l'analyse des évolutions de la structure des effectifs et des emplois à horizon 2011 et des orientations prévues pour la période 2011-2013 a été demandée à chaque ministère. Dans la mesure de leurs possibilités, ils sont notamment appelés à présenter une cartographie par région des métiers en sureffectifs et en sous-effectifs.

• **Rapprocher besoins et viviers** : localement, le directeur des ressources humaines doit ensuite s'interroger sur les viviers de recrutement (en corps et grades) correspondant à ces emplois. Cette mise en relation entre les emplois et les grades est censée être effectuée en toute transparence à l'égard des partenaires sociaux, dans le cadre des instances de dialogue social.

Au niveau national, les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines visent à créer des moments d'échange entre administrations de bonnes pratiques de gestion et d'informations sur les orientations stratégiques des ministères, cependant que les nouvelles plateformes régionales interministérielles de GRH placées auprès des secrétaires généraux de l'administration régionale (SGAR) offrent la possibilité d'élargir les périmètres de recrutement.

• **Ouvrir des perspectives d'évolutions professionnelles ; favoriser l'adaptation ou l'élargissement des viviers aux nouveaux besoins** : avec le cadre amélioré par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, les possibilités de mobilité devraient se retrouver renforcées et élargies. Cette loi contient également diverses dispositions permettant de

diversifier le recrutement dans la fonction publique (création de corps interministériels, ouverture des concours internes aux ressortissants communautaires) et de moderniser les règles d'évaluation et d'avancement (généralisation de l'entretien professionnel personnalisé, possibilité d'accéder aux grades supérieurs des corps et cadres d'emplois par la voie d'un concours ou par promotion).

2.– Rémunérer à la performance

a) La nécessité d'une refondation indemnitaire et la volonté de mieux rémunérer la performance

L'incohérence du système des rémunérations accessoires des fonctionnaires qui comprenait un maquis d'indemnités et autres bonifications, empilées au fil des ans et, pour certaines, ayant progressivement perdu leur raison d'être (prime informatique, indemnité de polyvalence...) était dénoncée depuis plusieurs années par les rapporteurs budgétaires. **La fonction publique d'État comptait à elle seule 1 800 primes différentes.**

D'une lourdeur extrême, le système était devenu inéquitable et constituait un frein important à la mobilité. Le Gouvernement a donc entrepris sa réforme vers plus de simplicité et de sens.

Afin d'assurer durablement l'attractivité des carrières, les accords salariaux du 21 février 2008 avaient conclu que l'examen des déroulements de carrière devait, notamment, répondre à deux objectifs :

– la reconstruction complète des grilles indiciaires en tenant compte de l'allongement des carrières effectuées par les agents ; comme des évolutions structurelles que pourrait connaître l'architecture des corps selon une logique de reconnaissance des métiers et des filières ;

– la recherche d'un **meilleur équilibre entre**, d'une part, le rôle de **l'ancienneté** dans l'avancement indiciaire, et d'autre part, l'amélioration des perspectives de carrière en dynamisant l'avancement de grade afin de mieux reconnaître **la valeur professionnelle** des agents.

• Lancé par la suite, le dispositif de **prime de fonctions et de résultats** (PFR) vise à simplifier ce paysage indemnitaire. Se substituant aux régimes indemnitaires existants, il est par principe exclusif de toute autre indemnité, sauf pour un nombre très limité d'exceptions. Il comprend trois parts cumulables, dont deux modulables indépendamment l'une de l'autre par application de coefficients multiplicateurs à un taux de référence :

– une partie très majoritaire de la rémunération versée au titre de la PFR est calculée sur une base indiciaire ;

– les deux autres parties le sont sur une base indemnitaire, en fonction, pour l’acronyme « F », des responsabilités, niveau d’expertise et sujétions du service et, pour le « R », du résultat individualisé, performance et manière de servir, c’est-à-dire du « mérite », cette dernière composante ne représentant pas plus de 15 % de l’ensemble du dispositif.

Instauré par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, le dispositif cadre de la PFR a vocation à s’appliquer à l’ensemble des corps de fonctionnaires relevant de la filière administrative. Elle se déploie progressivement depuis 2009 aux différents niveaux hiérarchiques. La première étape de la convergence des régimes indemnitaires s’est faite pour l’ensemble des attachés – 14 400 en 2010 et 16 500 en 2011. La convergence est également envisagée pour l’ensemble des administrateurs civils et des emplois de direction de l’administration centrale et territoriale de l’État. Pour les agents de catégorie B, l’application de la PFR reposera sur un principe d’adhésion volontaire des ministères. Cette mesure concerne potentiellement près de 30 000 agents. Quant aux agents de catégorie C, ils seront concernés dès 2011.

À l’issue des discussions salariales avec les organisations syndicales durant l’été 2010, le Gouvernement s’est également engagé à poursuivre sur la période 2011 à 2013 l’extension de la rémunération à la performance à la filière technique et à la filière sociale de la fonction publique de l’État, dans le cadre des fusions de corps ou de la création de corps interministériels.

Par ailleurs, la loi du 5 juillet 2010 relative à la modernisation du dialogue social dans la fonction publique permet l’extension de la PFR dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Dans cette dernière, le protocole d’accord du 2 février 2010 prévoit son application aux cadres de santé d’ici 2011.

• Enfin, la fusion des corps devrait également s’accompagner de la mise en place dès 2011 de la **rémunération à la performance collective, ou intéressement collectif**. Cette mesure s’inspire pour une grande partie des conclusions du rapport remis par notre collègue, M. Michel Diefenbacher. Ses modalités d’application sont en cours de discussion avec les organisations syndicales.

Il est à relever cependant qu’aucune évaluation de son coût à venir n’a été proposée, alors qu’il devrait, *a priori*, s’ajouter aux éléments déjà existants et pèsera sur la masse salariale. Cette imprévision quant au montant attendu et l’impossibilité présente de connaître ses variables d’évolution sont des facteurs d’incertitude supplémentaires concernant la capacité de l’État à maîtriser l’évolution de sa masse salariale. Il pourrait être justifié d’en encadrer plus rigoureusement la mise en œuvre.

Proposition n° 14 :

– Donner une évaluation du coût global du nouveau dispositif indemnitaire d’intéressement collectif ;

– le décompter dans l’enveloppe des mesures catégorielles.

b) Une approche discutée

Dans son rapport d'étape de 2007 sur la rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale, M. Jean-Pierre Jouyet constatait, certes une bonne acceptation par les intéressés, mais également un risque de forfaitisation, d'autant plus fort que le pilotage et l'implication des secrétaires généraux s'avéraient insuffisants et les lettres d'objectifs pas assez précises.

S'il est trop tôt pour en juger, on ne peut être certain que le nouveau dispositif de PFR ne connaisse pas des dérives similaires.

En tout état de cause, sa conception suscite déjà un certain nombre de critiques :

– quant à la pertinence de son acception et au flou des critères retenus : « *Le terme même de « mérite » devrait être redéfini* » considère le représentant de la FSU, M. Didier Horus. « *Associer « mérite » et « performance » est, selon nous, trop rapide. [Cela] conduit à un appauvrissement du service rendu aux usagers.* » Mme Élisabeth David, de l'UNSA Fonction publique, précise : « *La reconnaissance doit porter sur la valeur professionnelle, c'est-à-dire sur la manière de servir. Les critères d'une reconnaissance du mérite, en revanche, ne sont pas clairs. Comment, d'ailleurs, évaluer le mérite des personnels occupant des fonctions peu valorisantes ?* » ;

– à propos des inégalités constatées dans sa mise en œuvre : Mme David souligne : « *Les barèmes diffèrent selon les ministères : des personnes de même grade et remplissant les mêmes fonctions toucheront une PFR différente selon qu'ils travaillent dans un ministère riche ou pauvre* » ;

– voire du caractère artificiel des résultats : « *La prime de fonctions et de résultats (PFR) est très insatisfaisante. De fait, tous les postes n'ont pas été cotés comme ils devaient l'être et le montant de la PFR, qui réunit diverses primes, est strictement égal au montant de toutes ces primes antérieures : seul le nom a changé* » (Mme E. David) ;

– et de l'usage qui en serait fait : M. Damien Leroux, représentant la CFDT Fonction publique, observe qu'« *on essaie d'en faire un substitut social à l'absence de revalorisation du point d'indice* ». Il est vrai que mesures individuelles et politiques collectives ne répondent pas aux mêmes finalités.

3.– Le projet ambitieux du nouveau système d'information porté par l'ONP

L'information des employeurs publics constitue une dimension-clé du pilotage de la fonction publique. Avec le programme ONP (Opérateur national de paye), l'État se dote d'**un système d'information de paye, unique et centralisé**, dont le marché a été notifié en septembre 2009. Ce système vise à améliorer la qualité et la performance du processus de paye (en termes de rapidité, de sécurité

et de fiabilité) tout en s'articulant avec les systèmes d'information RH des ministères (SIRH). Il porte donc le fort espoir d'**offrir à terme un outil permettant de connaître précisément l'ensemble des populations gérées et de les piloter plus finement** – ainsi que l'exprime le directeur général de l'Administration et de la fonction publique : *« La mise en place de l'Opérateur national de paye (ONP) (...) impose une connaissance très fine, à l'agent près, des effectifs de la fonction publique, et va donc s'accompagner de la mise en place du système interministériel (système d'information sur les ressources humaines SIRH), comportant non seulement un volet de gestion de la paie, mais aussi un volet décisionnel : le ministre chargé de la Fonction publique et le DGAFP pourront piloter l'évolution des effectifs, à partir d'indications précises traduisant les politiques menées par les ministères. »*

Sous l'impulsion de l'ONP, tous les ministères ont été invités à **moderniser leurs systèmes d'information en RH (SIRH)** pour les mettre en conformité avec les pré-requis du futur SI Paye commun de l'ONP avec lequel ils seront interfacés. Il s'agit d'assurer la continuité technique de la chaîne d'information entre les SIRH ministériels et le SI-Paye.

Il suppose aussi **une uniformisation des manières de gérer, de compter et de traiter l'information, une unification des concepts**. Un « Noyau commun » réunit l'ensemble des données et règles de gestion administrative pour les fonctionnaires et les agents non titulaires que le SI Paye et le SI décisionnel utiliseront et qui figureront à l'identique dans chaque SIRH ministériel. L'inventaire et le toilettage de la totalité des règles de paye ont été réalisés en 2008. Le noyau commun regroupera également l'ensemble des données nécessaires à la mise en œuvre de ces règles.

La qualité et la conformité de ces données ainsi que la performance des différents SIRH ministériels sont des conditions essentielles de production de la paie par le calculateur unique. Le travail sur les SIRH est donc associé à la redéfinition des processus et des organisations de gestion administrative dont ils sont porteurs pour les adapter au nouveau mode de production de la paie, et à la fiabilisation des données.

La construction et la mise à jour des référentiels sont l'occasion de satisfaire aux besoins d'information et de pilotage de la politique de GRH de l'État à l'échelon interministériel. La DGAFP encourage ainsi l'inventaire et la mise à plat des pratiques de rémunération de l'ensemble des agents, l'harmonisation des règles de gestion ministérielles, la pratique des simulations et projections, etc.

Ces évolutions permettront enfin de compléter la description des populations gérées et de poursuivre le rapprochement des données de gestion et de paye.

Le raccordement des ministères est prévu, par vagues successives, entre 2012 et 2016. L'avancement des différents chantiers SIRH, de l'organisation de pôles ministériels d'expertise et de pilotage de la paye, comme de la réduction des écarts de pratiques de gestion et de rémunération, à règle juridique égale, entre ministères est donc divers.

B.– DES RÉSULTATS EN DEÇÀ DES OBJECTIFS

1.– Des dispositifs de pilotage insuffisants

a) Une approche trop partielle et segmentée de la GPEC

Les organisations syndicales auditionnées se montrent dubitatives à l'égard des résultats obtenus par la gestion prévisionnelle des emplois et compétences : « *On a parlé, pendant longtemps, de « gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences » (GPEEC). La disparition du mot « effectifs » (GPEC) montre que l'on a tout simplement renoncé à une gestion prévisionnelle en ce domaine, ce qui rend difficile, voire impossible, celle des emplois et des compétences* » (M. Damien Leroux, CFDT Fonction publique) ; « *Dans l'Éducation nationale il n'existe pas de programmation pluriannuelle des recrutements, fondée sur une analyse des besoins, ce qui explique pour partie qu'il existe un hiatus entre les recrutements et les besoins réels* » (Mme Fabienne Bellin, FSU) ; « *La GPEC utilise très mal les compétences des personnels* » (Mme Elisabeth David, UNSA Fonction publique).

En tout état de cause, certaines considèrent qu'elles n'y sont pas vraiment associées : « *La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un serpent de mer. Ce qui est certain, c'est que les organisations syndicales n'y sont pas associées* » (M. Jean-Marc Canon, UGFF-CGT) ; « *La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (...) reste confidentielle* » (Mme E. David, UNSA). Qu'elles relaient un constat de carence au niveau local, en dépit de la préoccupation affichée par les DRH de faire de la GPEC un sujet du dialogue social, ou expriment seulement un regret que la concertation ne s'opère pas au niveau national, ces déclarations révèlent à nouveau **l'insuffisance, voire l'absence de diagnostic partagé** sur des problématiques essentielles pour l'avenir de la fonction publique et l'évolution de sa masse salariale.

En outre, la démarche n'aurait pas réellement modifié les pratiques, **faute de moyens** : « *Les noms ont changé, mais pas la gestion. Les chargés de mission n'ont pas les moyens de mener à bien leurs missions* » (Mme E. David, UNSA).

• De fait, le Centre d'analyse stratégique (CAS) constate⁽¹⁾ que les **connaissances prospectives sur les évolutions** qui affecteront les principales caractéristiques des personnels de la fonction publique d'État dans les années à venir sont **très contrastées d'un ministère à l'autre**.

(1) Cf. sa note de synthèse n°214 de février 2011 susvisée.

– Certains ministères ont défini quelques grandes tendances d'évolution des ressources humaines. Sont identifiés, par exemple, de moindres besoins dans certains secteurs du fait notamment de l'externalisation de certaines tâches, l'émergence de demandes nouvelles, la nécessité de compétences et qualifications à moyen-long terme, etc. L'ancien ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer a ainsi engagé une réflexion approfondie sur le contenu et la hiérarchisation de ses missions à cinq-dix ans à partir d'une analyse multicritères (légitimité de l'État, impact social, économique et environnemental, etc.) de chaque mission permettant d'identifier les prestations à développer, à réorienter, à abandonner ou à transférer.

– Les ministères se sont plus ou moins inscrits dans une perspective de réduction globale de leurs effectifs. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie se distingue ainsi en qualifiant sa démarche comme une « *démarche de modernisation qui s'inscrit dans une perspective de réduction des effectifs du ministère* ». Le ministère des Affaires étrangères a décidé de mettre l'accent sur les conséquences (en tendances) des conditions d'exercice de ses missions (externalisation, prise en compte des gains de productivité liés à l'informatique, etc.) en termes de redéploiement de ses effectifs et des compétences nécessaires.

– L'ancien ministère des Affaires sociales a, quant à lui, effectué un véritable exercice de projection dynamique des flux globaux de personnels par catégorie. Celui-ci montre l'interdépendance des différents motifs d'entrée et de sortie des personnels pour le secteur santé et solidarité en intégrant les motifs de départ autres que la retraite et les promotions des agents en fonction (flux entre catégories). Il donne ainsi des éléments d'évaluation de l'impact des sorties de fin de carrière sur le niveau des promotions internes et donc sur l'appel qui devrait être fait au marché de l'emploi extérieur au ministère (concours externes, détachés entrants, contrats).

– Des projections par catégorie d'emploi à l'horizon 2010-2015 ont parfois été réalisées au sein des ministères. Elles peuvent être très précises comme au ministère de la Défense ou au ministère de l'Intérieur, qui détaillent les flux de départs et d'entrée du personnel par catégorie d'emploi et selon le statut. Elles peuvent aussi être très parcellaires. C'est le cas de l'ancien ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité qui a effectué une projection des effectifs du corps des contrôleurs du travail pour les années 2004 à 2013 – un corps au cœur des préoccupations du ministère de l'Emploi, mais qui représente moins de 3 % de ses agents. Sur la base d'un scénario ne comportant pas d'hypothèses de réduction ou de création de postes, cette étude met en évidence les flux annuels de départ et d'entrée (par motifs) et montre qu'entre 2004 et 2013 près de 70 % de l'effectif du corps aura été renouvelé. Le ministère de l'Éducation nationale publie des projections à l'horizon 2013 des départs et des besoins de recrutement pour le seul enseignement du second degré.

Le CAS observe enfin que *« ces projections ignorent les enjeux géographiques en mettant en avant les seules exigences de renouvellement. Or, des tensions géographiques (pas seulement à l'Éducation nationale, mais aussi dans des administrations à gros effectifs et très déconcentrées, comme les Finances par exemple) pourraient survenir et remettre en cause l'égalité d'accès aux services publics entre les différents points du territoire. »*

Mais le premier constat est que **les travaux prospectifs menés dans le cadre de la démarche GPEC restent très segmentés, n'offrant pas de vision d'ensemble pour l'État**. Le CAS en conclut qu'il n'existe pas de gestion globale des effectifs et que la reconfiguration de la fonction publique demeure complexe.

À son instar, on ne peut manquer de regretter l'absence d'un document intégrant l'état des effectifs et les besoins évalués par les différents ministères mais aussi par les collectivités territoriales, qui mettrait mieux en évidence les possibilités de redéploiement d'une administration à l'autre. Un tel outil apparaît en effet indispensable pour espérer un véritable pilotage des recompositions des emplois de l'État et atteindre la pleine efficacité de la GPRH.

Aussi, comme son président, M. David Habib, constatant la difficulté que rencontre l'État à évaluer précisément la situation et à anticiper les évolutions, l'a exprimé, il semble nécessaire à la Mission d'évaluation et de contrôle *« d'améliorer les capacités de l'État à mieux connaître ses effectifs et à pratiquer une gestion prévisionnelle en la matière, ainsi qu'à mieux anticiper les décisions individuelles qui ont un impact collectif sur le budget de la Nation. »*

Les rapporteurs reprennent notamment à leur compte certaines suggestions du Centre d'analyse stratégique pour approfondir la GPEC et renforcer les capacités d'anticipation et de pilotage de l'État :

Proposition n° 15 : Améliorer le contrôle des effectifs au niveau local. Cela nécessiterait :

- de renforcer, y compris à ce niveau, les outils de prévisions développés par les ministères ;
- et de rendre leur usage systématique.

Proposition n° 16 : Intégrer les outils de prospective de type GPEC par ministère et par niveau d'administration. Un exercice systémique portant sur l'ensemble des administrations publiques (y compris l'administration territoriale) pourrait projeter à 5, 10 et 20 ans l'allocation des moyens humains par fonction, les modalités d'ajustement de l'emploi (mobilité externe, interne et recrutement) et l'évolution des usages pour les administrés.

L'État doit pouvoir disposer de dispositifs de prévision plus fiables et plus complets, même s'il convient d'entendre les inévitables limites de l'exercice, ainsi que l'observait le secrétaire d'État en charge de la fonction publique : « *Il y entre une part d'aléatoire qui ne pourra être scientifiquement surmontée, car elle dépend en grande partie des comportements individuels des agents. C'est le cas notamment des départs en retraite.* » De même, « *il faut distinguer ce qui relève de la difficulté de prévoir le comportement et une utilisation partisane des chiffres par les organisations syndicales, par le Gouvernement, voire par les élus, laquelle rend difficile de s'accorder sur un diagnostic.* »

Inscrire des plafonds d'emplois dans les lois de programmation pluriannuelle pourrait à ce titre présenter plusieurs vertus : celle d'obliger les différentes parties à réfléchir plus en amont aux besoins à venir et à leur conciliation avec les contraintes financières ; celle d'élargir l'information du Parlement aux évolutions envisagées par l'administration et créer l'occasion d'un débat sur leurs répercussions en termes de missions, de moyens et de poids financiers. Cela contribuerait également à rapprocher la démarche de la RGPP des réformes de l'État liées à la LOLF, suivant les recommandations insistantes de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF – MILOLF.

Proposition n° 17 : Définir des plafonds d'emplois en ETPT dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pour renforcer le lien entre RGPP et cadre des lois de finances.

b) La fragilité des dispositifs de pilotage de la masse salariale

Dans sa communication ⁽¹⁾ à l'Assemblée nationale du 5 octobre 2010, la Cour des comptes observait que les méthodes d'analyse et de prévision de la masse salariale ont été améliorées, mais que des progrès sont encore nécessaires (*ces points sont développés dans les chapitres précédents*). La mise en place d'instruments de suivi s'impose.

Proposition n° 18 : Mettre en place, au niveau local et national, un suivi mensuel de l'évolution de la masse salariale (consommations et prévisions), ainsi que de ses différentes composantes pour pouvoir identifier plus vite et plus précisément les sources de tensions.

La Cour des comptes ajoutait que le pilotage infra-annuel des dépenses de personnel devait aussi être resserré ; et les pouvoirs de contrôle *a priori* des contrôleurs budgétaires et comptables financiers ministériels renforcés, au moins temporairement.

(1) *Communication précitée sur* Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État.

Il ne s'agit pas de déresponsabiliser les gestionnaires de programme, mais d'accentuer les exigences de justification des dépenses et l'efficacité de leur bornage (défini par les plafonds d'emploi et schéma d'emplois) le temps de redresser les finances publiques.

2.– Des fonctionnaires peu mobiles

Le Centre d'analyse stratégique confirme⁽¹⁾ que la mobilité interministérielle ou structurelle reste encore un événement très rare dans la fonction publique : seuls 3 agents titulaires de l'État pour 1 000 présents en 2007 et 2008 ont changé de ministère en 2008. Ce taux de mobilité est relativement stable dans le temps : les cadres administratifs et techniques (catégorie hiérarchique A+) sont les plus mobiles (1,4 %). Le taux de mobilité le plus élevé s'observe au ministère des Affaires étrangères (4,5 % en 2005 et 5,6 % en 2008), le plus faible étant celui de l'Éducation nationale (0,1 % depuis plusieurs années).

Tous ceux qui ont été interrogés sur ce sujet s'accordent pour reconnaître qu'il demeure des obstacles substantiels au plein développement de la mobilité, en dépit des progrès notables apportés par la loi du 3 août 2009.

Ainsi, le secrétaire d'État, Georges Tron, déclarait-t-il que *« sans doute [il faudra] établir, à un moment ou à un autre, un diagnostic de ces dispositions, car il n'est pas certain que tous les outils mis en place aient eu un rendement comparable. En effet, si le droit à la mobilité, la possibilité d'intégration directe dans un autre corps ou cadre d'emploi sans passer par la voie d'un concours ou d'un détachement, le droit à intégration après une période de cinq ans de détachement et la reconnaissance mutuelle des avantages de carrière acquis lors de la mobilité sont des avancées manifestes de la loi de 2009, les résultats des pratiques indemnitaires n'ont peut-être pas toujours été à la hauteur de ce qui était escompté dans l'étude d'impact de ce texte et il se peut qu'il faille procéder à quelques corrections. »*

• Les syndicats désignent unanimement **les grandes disparités indemnitaires** comme le frein principal : *« La rémunération au mérite est un vrai frein à la mobilité, car les agents seront peu enclins à perdre 20 % à 25 % de leur pouvoir d'achat net en quittant une entité qui leur assure un régime indemnitaire favorable »* (M. Jean-Marc Canon, UGFF-CGT) ; *« Les freins à la mobilité tiennent avant tout aux primes, très variables selon les fonctions publiques et les affectations »* (Mme Elisabeth David, UNSA Fonction publique). Cette dernière craindrait plutôt que ces écarts ne génèrent une mobilité trop dissymétrique : *« Ces différences expliquent aussi que de nombreux cadres fuient l'État pour les collectivités locales, avec lesquelles il est possible de négocier des situations bien plus avantageuses. Se posera donc, à terme, le problème de l'attractivité de la fonction publique de l'État. »*

(1) Cf. rapport susvisé.

Or, si elle est sans doute incontournable, la mise en œuvre séparée au sein de chaque ministère du dispositif PFR (voire, peut-être, l'absence d'une véritable réforme des régimes indemnitaires « locaux » – cf. *supra*) ne favorise pas la convergence des rémunérations.

• Les disparités de règles statutaires et de gestion RH entre ministères ne faciliteraient pas non plus la satisfaction des vœux de mobilité : « *tous les ministères sont gérés de façon différente, ce qui pose de grands problèmes de mobilité. Il conviendrait donc de s'interroger sur la création d'une cellule d'aide à la gestion des ressources humaines au niveau interministériel. Ainsi, un dispositif que nous avons négocié pour l'ensemble des personnels de la catégorie B, et qui a été acté par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique, ne peut s'appliquer dans certains ministères, du fait de refus et de blocages. Une meilleure coordination est donc souhaitable* » (Mme E. David, UNSA).

On peut cependant se demander dans quelle mesure elle se concilierait avec les principes d'adhésion volontaire aux réformes et autres possibilités d'option accordés aux ministères.

M. Damien Leroux, de la CFDT Fonction publique, relève enfin une difficulté moins connue : « *Je souscris à l'analyse selon laquelle les rémunérations accessoires sont des freins à la mobilité ; j'y ajouterai l'évaluation. Lorsque l'on souhaite réintégrer son service d'origine après une mobilité, on a moins d'ancienneté que si on ne l'avait pas quitté. La mobilité suppose souvent un réel engagement personnel : elle ne doit pas être sanctionnée mais prise en compte.* »

Les rapporteurs constatent qu'il y a nécessité de :

Proposition n° 19 : Activer davantage les outils statutaires et organisationnels favorisant la mobilité externe (dite structurelle) entre ministères et niveaux d'administration.

Mais cette mobilité ne se développera qu'à la condition d'une plus grande convergence des régimes indemnitaires au sein de la fonction publique, à commencer entre ministères.

Or, non seulement le rapprochement des corps statutaires facilite en soi la mobilité, mais il pourrait être une des voies les plus directes vers l'harmonisation des dispositifs indemnitaires.

Proposition n° 20 : Accentuer la convergence des régimes indemnitaires, en particulier entre les ministères.

3.— La nécessité de poursuivre l'harmonisation des régimes indemnitaires et la réduction du nombre des corps statutaires

● Les syndicats auditionnés se disent ouverts, voire favorables, à la fusion des corps : « *La CFDT a toujours été favorable aux fusions de corps, car la multiplication de ces derniers remet en cause l'unicité du statut, condition de l'égalité de traitement, de la lisibilité des carrières et d'une plus grande mobilité.* » (M. Damien Leroux, CFDT Fonction publique).

Le processus de fusion suppose néanmoins quelques garanties.

– « *Nous ne sommes pas défavorables à la fusion des corps si elle permet une mobilité accrue et une élévation des régimes indemnitaires* » (Mme Elisabeth David, UNSA Fonction publique).

De fait, ces réformes alignent généralement les régimes des rémunérations accessoires sur le mieux-disant. **Les fusions emportent donc un coût non négligeable** – comme l'illustre particulièrement la réunion des services financiers et fiscaux au sein de la DGFIP (voir *supra*) – **dont il importe de tenir compte dans les prévisions d'évolutions de la masse salariale.**

La DGAFP indiquait fin 2010 que : « *pour la fonction publique de l'État, le coût du reclassement indiciaire des personnels de catégorie B entrant dans le champ du nouvel espace statutaire a été estimé à 90 millions d'euros hors CAS pension. La revalorisation, à compter de fin 2011, des deux derniers échelons de ces corps est quant à elle estimée à 10 millions d'euros hors CAS pension. Ce chiffrage a été réalisé en tenant compte des modalités d'intégration échelon par échelon en fonction de la structure démographique des corps concernés.* »

– « *La CGT n'est pas hostile au rapprochement ou à la fusion de corps. Peut-être l'existence de 1 300 corps dans la fonction publique, dont 400 inactifs n'apparaissant que pour les pensions civiles et 900 actifs, certains ne comportant que quelques dizaines d'agents, n'était-elle pas pleinement justifiée. Cependant, au terme de la fusion de certains de ces corps, il conviendrait de **prendre le temps de dresser un bilan prospectif.*** » (M. J.M. Canon, UGFF-CGT).

● Fin 2010, à la suite des opérations de regroupement mises en œuvre depuis 2005, il demeurait :

– 380 corps actifs, c'est-à-dire dans lesquels l'administration continue de recruter et qui bénéficient d'une commission administrative paritaire qui se réunit régulièrement, dont 83 dans les établissements publics (23 %) ;

– 222 corps en voie d'extinction, de fait ou de droit, dont 71 dans les établissements publics (32 %).

Il apparaît cependant que **le nombre de corps actifs par ministère n'est pas proportionnel au nombre de fonctionnaires** : on constate ainsi que 70 corps regroupent 80 % des effectifs des administrations de l'État (hors établissements publics) et que 115 corps des administrations de l'État et 116 corps d'établissements publics comptent moins de 150 fonctionnaires. Par ailleurs la politique de fusion a rarement dépassé le périmètre de chaque ministère.

À partir de ce constat, le Gouvernement a souhaité engager un nouveau programme de fusions autour des trois axes suivants :

– transformation de corps actuellement régis par des statuts communs en corps interministériels, tout en préservant une large latitude de gestion à chaque ministère ;

– poursuite des fusions « traditionnelles » de corps, notamment à l'occasion de la mise en place du nouvel espace statutaire de la catégorie B, ces fusions qui ont vocation à regrouper des corps relevant d'une même logique de métiers pouvant intervenir dans un cadre ministériel ou interministériel ;

– réduction du nombre de corps à faible effectif, soit par leur mise en extinction, soit par l'intégration de leurs membres dans un autre corps relevant de la même logique de métiers.

L'objectif du Gouvernement est de parvenir au terme des cinq prochaines années à un nombre de 230 corps vivants, par suppression de 150 corps. Le nombre des corps de fonctionnaires aura ainsi été divisé par trois en dix ans. Il conviendra d'**en suivre attentivement la réalisation, tant du point de vue de la pertinence des réformes entreprises que de leurs coûts.**

V.– LE SUIVI STRATÉGIQUE DE LA MASSE SALARIALE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Pour enrichir sa réflexion, la mission d'évaluation et de contrôle a choisi d'auditionner deux opérateurs remarquables tant par le poids de leurs effectifs que par l'illustration qu'ils offrent des contraintes et enjeux pesant sur l'évolution de la masse salariale de l'État.

A.– DEUX OPÉRATEURS À FORT ENJEUX ENTENDUS PAR LA MISSION

1.– Le CNRS : *l'investissement dans la recherche ne se conjugue pas avec économie.*

Malgré l'impérieuse nécessité de redresser les finances publiques, le Gouvernement a voulu épargner l'Enseignement supérieur et la recherche « *dont tout le monde s'accorde à reconnaître le retard s'agissant des moyens que notre pays y consacrait* » (M. Julien Dubertret, directeur du Budget), favorisant

l'autonomisation des universités et excluant les services ministériels comme leurs opérateurs de l'application de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

C'est ainsi que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui assume désormais une double mission d'opérateur de recherche et d'agence de moyens envers les universités⁽¹⁾, bénéficie ces dernières années d'une stabilisation de son plafond d'emplois et même d'une progression de l'ensemble de son personnel.

En effet, remarque M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux Ressources du CNRS : « *Sans chercheurs, on ne fait pas de recherche. Pour la première fois cette année, le CNRS attribue des ressources en équivalents temps plein travaillés – ETPT – aux instituts et aux laboratoires, ce qui traduit notre volonté de mettre l'accent sur les ressources humaines.* »

EMPLOIS DU CNRS

(en ETP)

	Sous-plafond	Hors plafond	Total
2007 réalisations	-	-	32 103
2008 réalisations	28 752	5 972	34 724
2009 réalisations	28 009	6 265	34 274
2010 prévisions	28 740	5 882	34 622
2011 prévisions	28 674	6 265	34 939
Ecart 2011/2010	- 66 -0,2 %	+ 383 + 6,5 %	+ 317 + 0,9 %

Source : annexe générale jaune du PLF pour 2011 relative aux opérateurs de l'État.

POIDS DU PERSONNEL DANS LE BUDGET DU CNRS

(en millions d'euros)

	Dépenses de personnel	Part dans le budget total	Budget total
2007 réalisations	1 939	67,6 %	2 867
2008 réalisations	2 048	71 %	2 882
2009 réalisations	2 197	70,4 %	3 122
2010 prévisions	2 175	69,8 %	3 116

Source : CNRS.

M. Inglebert explique ainsi que « *Le CNRS n'étant pas concerné par la réduction du nombre d'emplois, nous avons donc **préservé les emplois statutaires**. En ETP, nous remplacerons cette année tous les départs définitifs, et pas uniquement les départs à la retraite. En plafond d'emplois, nous respecterons le nombre d'emplois statutaires, à 64 ETPT près, avec 25 000 chercheurs et ITA. En*

(1) Conformément aux objectifs de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 11 août 2007. À travers la constitution de partenariats avec les universités, le CNRS leur offre une mise en commun de moyens pour la recherche comme la gestion. Elle soutient par ailleurs la création de « chaires d'excellence » déchargeant de jeunes universitaires des 2/3 de leurs obligations d'enseignement pendant cinq ans.

revanche, compte tenu de la masse salariale disponible, nous connaissons une baisse du plafond des emplois réalisés, qui passeront de 28 087 à 27 600, les 400 ETPT perdus concernant des emplois non statutaires, essentiellement des CDD. »

De fait, « le CNRS enregistre **un renchérissement de sa masse salariale, à effectifs constants**. Sur le budget total, la part des ressources attribuées [aux instituts et laboratoires] ne diminue pas, mais l'évolution de la masse salariale pèse réellement sur les dépenses hors titre 2 » (M. X. Inglebert). D'autant qu'après avoir progressé d'environ 3 % par an, la subvention de l'État (2,5 milliards) s'est stabilisée en 2011. Sur un total de 35 171 ETPT financés en 2010, 28 087 ETPT le sont sur la subvention et 7 084 CDD sur les ressources propres – lesquels bénéficient aussi des prestations sociales du CNRS financées sur la subvention. Sur ce total, 10 144 ETPT sont non permanents ; les autres ont un statut de fonctionnaires. Les ressources disponibles arrêtant de croître et le poids de la masse salariale augmentant (2 milliards sur ce financement), les crédits hors titre 2 diminuent – mais sans forcément réduire les ressources des laboratoires dans la mesure où le CNRS leur affecte des chercheurs et ITA. Ces derniers sont ainsi obligés de se financer davantage sur leurs ressources propres, en particulier les « banalisées ». Sur les 750 millions, 230 sont affectés à la masse salariale.

M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, précise que la variation de sa masse salariale sous plafond dépend pour l'essentiel du compte d'affectation spéciale *Pensions* et du point d'indice. Hors plafond, les évolutions de la masse salariale sont liées aux contrats de recherche, gérés au niveau des laboratoires. Or, en termes de recrutements, « chaque institut définit sa stratégie scientifique même si, en matière de ressources, conformément à la LOLF, nous avons globalisé les ressources. Aux instituts de s'emparer de la ressource pour mener leur politique scientifique. » (M. X. Inglebert).

Le CNRS a par ailleurs fait le choix de revaloriser les carrières et de mettre en place une politique de rémunération plus attractive, avec notamment la création des primes d'excellence scientifique : Mme Christine D'Argouges, DRH de l'opérateur, indique : « Nous avons su profiter de la souplesse que nous offrait la mise en œuvre de la LOLF. Avant 2007, tout recrutement devait correspondre au départ d'une personne, de même que toute promotion dépendait de la libération d'un poste. Désormais, nous définissons notre politique de recrutements et de promotions en fonction de la masse salariale. »

Autant de tensions pesant sur la masse salariale de l'opérateur et de sources possibles de dérives. Toutefois, le CNRS s'est attaché à développer un vrai dialogue de gestion avec ses différents partenaires, qui se veut fondé sur la responsabilisation des gestionnaires et la transparence budgétaire : un « référentiel budgétaire » partagé décompose le budget de chaque entité, identifie la consommation des crédits de l'année précédente et sert de base aux demandes et

dialogue ; il doit fournir une vision consolidée du budget des différentes unités. Le CNRS reconnaît néanmoins que l'état du projet n'est pas suffisamment avancé pour avoir débouché en 2010 sur des outils de contrôle de gestion et de comptabilité analytique.

En outre, le CNRS a entamé une **démarche de GPEEC** à partir de la consolidation au niveau national d'une prospective des emplois et besoins en compétences de chaque institut au regard des prévisions de départs à moyen terme. Un plan de gestion prévisionnelle est désormais mis à jour périodiquement avec les instituts. Il permet de comparer le réalisé et les prévisions et sert de base aux arbitrages sur l'affectation des ressources. Sont également partagés avec ses tutelles un tableau de suivi mensuel de la consommation d'ETPT par type de population et un tableau de suivi mensuel de la masse salariale. Le CNRS s'appuie enfin sur son observatoire des métiers créé en 1994, dont les connaissances sur l'état des métiers et des personnels du CNRS et les compétences en analyse prospective permettent à l'opérateur de « *répondre aux demandes du ministère sur l'état prévisionnel et indicatif, sur 5 ans, des recrutements dans la recherche publique* » ⁽¹⁾.

Enfin, la RGPP pourrait toucher les fonctions supports. M. Inglebert indique qu'« *un audit sur les fonctions supports, mené par l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), est en cours au CNRS. (...) Ce que nous souhaitons, c'est améliorer notre gestion tout en veillant à ne pas être sur-administrés. De fait, la perspective de pression sur l'emploi existe.* »

Quant à la relation entre le CNRS et l'État, elle est désormais encadrée par un **contrat d'objectifs**, signé le 19 octobre 2009, qui définit les objectifs cibles, décline des indicateurs mesurables et fait l'objet d'un rapport annuel de performances. Enfin, l'ouverture de concours de recrutement de personnels permanents, dont les annexes financières sont soumises à visa du contrôleur budgétaire et comptable du ministère, ou le vote des budgets prévisionnels et comptes financiers sont des occasions d'échanges d'informations et d'explications avec son administration de tutelle.

On peut néanmoins regretter que les services de l'État ne semblent pas solliciter plus systématiquement des données *a priori* accessibles.

2.– Pôle emploi : *une gestion des effectifs confrontée à la pression de la crise, voire à des choix d'efficacité.*

M. Christian Charpy, directeur général de l'opérateur, rappelle que « *Pôle Emploi a été créé dans un contexte de crise économique et de chômage massif : au moment où Pôle Emploi voyait le jour, en janvier 2009, nous avons enregistré 100 000 demandeurs d'emploi supplémentaires, ce qui était sans précédent. De la*

(1) Cf. réponses écrites au questionnaire de la MEC.

fin du mois d'août 2008 à aujourd'hui, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A est passé de 1,9 à 2,7 millions de personnes. » À la création du nouvel opérateur, l'État avait fixé son plafond d'emplois 2009 sur la base des effectifs des deux anciennes institutions (ANPE et ASSEDIC), soit 42 972 ETPT. Face à l'augmentation de sa charge de travail, Pôle Emploi a cependant obtenu, à sa demande, un renforcement exceptionnel de ses moyens à l'été 2009 – 1 840 équivalents temps pleins (ETP) supplémentaires lui ont été accordés. Une deuxième augmentation des effectifs a eu lieu à la fin de l'année 2009, sous la forme de 1 000 contrats à durée déterminée (CDD). Puis, à compter du 1^{er} avril 2010, l'activité d'orientation professionnelle, qui relevait jusque-là de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a été transférée à Pôle Emploi, ce qui représente 850 ETP supplémentaires – mais sans subvention supplémentaire pour couvrir les coûts de l'opération...

Pôle Emploi a par ailleurs recours à des opérateurs privés de placement et travaille en co-traitance avec les missions locales à qui sont confiés 150 000 jeunes demandeurs d'emploi, ainsi que les Caps emploi pour 64 000 demandeurs. Le budget de cette seule co-traitance publique représente près de 70 millions d'euros.

C'était grâce à la mobilisation de ces divers moyens que, *« pour le moment, nous parvenons à réaliser l'objectif de soixante demandeurs d'emploi par conseiller dans le cadre des dispositifs destinés aux licenciés économiques et aux personnes présentant des difficultés spécifiques de retour à l'emploi. Mais « en 2010, un conseiller suivait, en moyenne, 105,8 demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un « suivi mensuel personnalisé » alors que « l'objectif évoqué au moment de la fusion était qu'un conseiller suive 60 demandeurs d'emploi en moyenne. Cet objectif (...) a été réservé, compte tenu de la très forte augmentation du chômage, aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté. »* (M. Christian Charpy)

L'année 2011 connaît en revanche une orientation assez différente : la loi de finances a, en effet, prévu une baisse des effectifs de 1 968 ETP (1 668 CDD et 300 CDI), à réaliser progressivement au cours de l'année. Avec 62 des emplois de l'AFPA neutralisés, cela représenterait une réduction de 2 030 ETP à périmètre constant.

M. Charpy pense que la réduction des effectifs de Pôle Emploi ne devrait pas peser sur ce « quota » moyen, en raison de la baisse du chômage début 2011 et de la décroissance des licenciements économiques auxquels ont été consacrés les CDD qui doivent être résorbés ; grâce aussi à d'importants efforts d'optimisation des processus et de redéploiement des fonctions supports.

Il observe néanmoins qu'*« un rapport de l'Inspection générale des finances vient de montrer que notre service public de l'emploi – au sens large du terme, puisqu'on incorpore les missions locales, les maisons de l'emploi, les services « emploi » des collectivités territoriales ainsi que les effectifs du*

ministère de l'Emploi – est plutôt moins doté que ses homologues européens, en particulier dans le domaine de l'accompagnement. Nous consacrons plus d'effectifs que l'Allemagne et la Grande-Bretagne aux relations avec les entreprises – 10 % du personnel en France, contre 4 ou 5 % chez nos voisins ; en revanche, si l'on rapporte les effectifs aux demandeurs d'emploi inscrits ou aux chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), nous sommes bien moins dotés, le rapport étant de 1 à 2, voire 3. »

« Nous avons réalisé, avant la fusion, une étude sur l'efficacité du reclassement selon qu'il est effectué par les opérateurs privés de placement rémunérés par l'UNEDIC, dans le cadre des dispositifs d'accompagnement renforcé de l'ANPE, ou dans le cadre des dispositifs classiques. Il est apparu, tout d'abord, que le taux de retour à l'emploi des personnes accompagnées de façon plus intensive était plus élevé – on pouvait s'en douter, mais cela n'avait jamais été clairement établi. (...) Une seconde observation était que l'accompagnement réalisé par l'ANPE était un peu plus efficace en matière de retour à l'emploi que celui des opérateurs privés de placement. Cela étant, il faut rappeler que ces derniers ne faisaient que débiter leur activité dans ce domaine. »

« De façon générale, une réduction d'un mois de la durée moyenne du chômage représente plus d'un milliard d'euros d'économies pour l'assurance chômage. En consacrant davantage de moyens à l'accompagnement, on renforce non seulement les possibilités de retour à l'emploi, mais on réduit aussi les dépenses d'assurance chômage. Cela étant, les payeurs ne sont pas les mêmes. »

Un tel constat mérite réflexion.

S'agissant de ses relations avec l'État, Pôle emploi indique qu'il n'existe pas de véritable processus de concertation qui permette des échanges avec sa tutelle en amont du vote du projet de loi de finances fixant son plafond d'emplois.

Cela étant, Pôle emploi produit des comptes rendus de suivi d'activité et rendant compte de l'exécution budgétaire auprès de son ministère de tutelle ou du contrôleur général économique et financier : il leur adresse notamment un *reporting* trimestriel portant sur des indicateurs conjointement définis avec l'État et les partenaires sociaux dans le cadre de la convention tripartite, un *reporting* trimestriel sur le champ de l'activité et le suivi budgétaire. Ils sont complétés depuis début 2011 par un suivi mensuel de la masse salariale et des ETP. Celui-ci est en cours d'adaptation pour répondre aux exigences de la Circulaire relative aux documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel de l'État.

Par ailleurs, un comité d'audit composé de représentants de l'État et des partenaires sociaux se réunit périodiquement pour assurer un suivi de l'exécution budgétaire, de la situation financière, des comptes et du contrôle interne mis en place au sein de Pôle emploi, sur la base de *reportings* physico-financiers présentés par les services de Pôle emploi.

B.– LES TRANSFERTS VERS LES OPÉRATEURS : UN VRAI RISQUE DE FUITES DE LA MASSE SALARIALE

1.– Des effectifs en constante augmentation

Dans son rapport *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux*, la Cour des comptes soulignait que **de 1996 à 2006 les effectifs avaient plus augmenté au sein des opérateurs qu'ils n'avaient diminué dans les services de l'État**, contribuant à l'essentiel de la progression des effectifs de l'État (et finissant par représenter dans certaines branches de l'action publique le plus gros des moyens mobilisés pour conduire les politiques publiques).

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (faits et chiffres 2008-2009) présenté par la DGAFP en juillet 2009 montrait qu'en 20 ans, les effectifs (ETP) des ministères étaient restés relativement stables (2,07 millions en 1986 contre 2,11 millions en 2007) ; mais que ceux des établissements publics avaient connu une forte augmentation, passant de 118 000 en 1986 à 242 000 en 2007. Sur cette période, la progression des effectifs de l'État était donc due au trois-quarts aux établissements publics.

Le « jeu des vases communicants » – selon l'expression du Centre d'analyse stratégique ⁽¹⁾ – est plus net encore sur la période 1996-2007 : les effectifs de l'État ont progressé en moyenne de 0,3 % par an en raison de la croissance des seuls établissements publics administratifs auxquels ont été 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. Pour la première fois en 2007, l'effectif des agents des ministères est même passé en dessous de son niveau de 1996. Ces évolutions témoignent du mouvement de déconcentration ou d'autonomisation qui marque l'offre publique dans l'ensemble des pays de l'OCDE et s'accompagne de phénomènes d'externalisation et de délégation de la production ⁽²⁾. L'autonomie financière des universités (« *qui s'apparente à une mesure de décentralisation* » selon M. Frédéric Guin) en est un des exemples les plus emblématiques. Elle participe à elle seule à plus de la moitié des transferts observés depuis 2006 : correspondant à près du tiers de la baisse apparente des effectifs ministériels, elle se traduit par une hausse concomitante de l'emploi au sein des opérateurs d'État.

En tout état de cause, **il importe de considérer, et de suivre, la totalité des emplois rémunérés par l'État**, qu'ils relèvent des ministères ou des opérateurs, car chacun représente une dépense pesant directement ou indirectement sur son budget.

(1) Cf. sa note de synthèse n° 214 susvisée.

(2) Voir sur ce sujet la note d'analyse du CAS n° 148 (juillet 2009) L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?

Certes, depuis 2007, la diminution des effectifs dans les services d'État, liée au non-remplacement d'un départ sur deux, n'est plus compensée par une augmentation à *due proportion* des effectifs de ses opérateurs.

Par ailleurs, il a été décidé en juin 2008 que les opérateurs seraient **désormais tenus de se conformer à un effort de maîtrise des emplois publics comparable** (au regard de leurs structures d'âges généralement plus jeunes) à celui que fournit l'État en appliquant la règle du « un sur deux ». La circulaire du Premier ministre n° 5454SG du 26 mars 2010 relative au pilotage des opérateurs de l'État leur impose ainsi d'appliquer un taux d'effort de - 1,5 % sur leur plafond d'emplois et de maîtriser leurs dépenses de fonctionnement. La loi de finances initiale pour 2011 a réduit en conséquence le plafond global d'autorisation d'emplois des opérateurs de 0,8 % (- 2 629 ETP).

Cependant, tous les secteurs ne sont pas également concernés par cette exigence : notamment, conformément aux priorités de politique publique définies par le Gouvernement, les opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (dont le CNRS et les universités) en sont exonérés – au moins hors fonctions support. Or, leurs effectifs représentent environ 64 % de l'ensemble des ETP des opérateurs de l'État selon les prévisions votées pour 2011.

D'autre part, **l'encadrement des dépenses de personnel est beaucoup plus lâche sur les opérateurs que sur l'État.**

2.– Un suivi délicat et un pilotage à renforcer

• Si l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 soumet les opérateurs de l'État à **des plafonds d'autorisations d'emplois** définis chaque année dans le cadre de la loi de finances et votés au niveau de chaque programme, **la circulaire du 24 avril 2008 leur permet néanmoins de recruter hors plafond sur des emplois non permanents et financés intégralement sur ressources propres.**

Cette possibilité est fortement mise à contribution par les opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. La Cour des comptes observe ainsi ⁽¹⁾ que pour les opérateurs de recherche rattachés aux programmes 172 et 187, la baisse des emplois sous plafond entre 2008 et 2010 (1 076 ETPT) est inférieure de près de moitié à l'augmentation des emplois hors plafond (2 015 ETPT).

Certes, offrir aux opérateurs une certaine marge de souplesse est cohérente avec la philosophie d'autonomisation des acteurs et la volonté de retrouver une plus grande adaptabilité aux variations des missions et des besoins. En effet, comme le rappelle le directeur des Affaires financières du ministère de

(1) Cf. *son rapport public* Résultats et gestion budgétaire de l'État-Exercice 2010 *publié en mai 2011.*

l'Enseignement supérieur et de la recherche, « *la philosophie de la réforme (le passage à l'autonomie des universités en l'espèce) ne consiste pas à [revenir au] pilotage et [au] dialogue de gestion au niveau de l'administration centrale. Il revient, en revanche, à cette dernière d'aider les acteurs à prendre pleinement la mesure de leur nouveau rôle et des compétences qu'ils doivent assumer.* »

Pour autant, il ne serait pas raisonnable pour l'avenir des finances publiques de se contenter de doter les opérateurs des outils leur permettant de suivre les évolutions de leurs ressources humaines et masses salariales.

De même que pour les ministères, la fragmentation des gestions porte naturellement en soi un risque de dérives si l'autorité de tutelle, qui finance, ne dispose pas des données utiles, fiables et intégrées.

Par ailleurs, la Cour des comptes rappelle à juste titre les dangers que comporte l'**absence de plafond sur la masse salariale des opérateurs** : « *La masse salariale des opérateurs relève du calibrage de la subvention pour charge de service public, dotation globale et fongible dont chaque établissement peut modifier la structure dans le seul respect de son plafonds d'emplois. Cette possibilité, cumulée avec celle de recruter hors plafond, induit un risque de dérapage.* »

En outre, sur le cas précis des universités qui emploient à elles seules plus du tiers des effectifs des opérateurs de l'État ⁽¹⁾, la Cour relève que l'appréhension complète de leur masse salariale est devenue difficile car l'informatique ne permet pas de distinguer précisément la masse salariale qui relevait antérieurement de l'État et celle propre à l'université. « *Il en découle une incertitude quant aux besoins réels des établissements, qui pourrait être amplifiée si la paie à façon devait être abandonnée après 2012.* »

Au surplus, les Rapporteurs spéciaux successifs ont relevé, les années passées, que le décompte des emplois chez les opérateurs n'a pas la même fiabilité que ceux effectués dans les services de l'État : la grande variété des statuts des organismes et de leurs employés rend l'exercice difficile ; la méthodologie en ETPT n'est pas encore généralisée ; enfin, il est difficile de savoir avec quelle rigueur leurs tutelles vérifient l'exactitude des décomptes, ou l'imputation des effectifs hors plafonds...

Ces exemples montrent l'**acuité et l'urgence de resserrer le pilotage des masses salariales des opérateurs, par les établissements eux-mêmes comme par l'État qui les subventionne**. La mission fait donc siennes les suggestions de la Cour des comptes :

(1) Selon les prévisions inscrites en loi de finances initiale pour 2011, cumulés, leurs plafonds d'emploi devaient atteindre près de 129 000 ETP sur un total de personnels rémunérés par des opérateurs de l'État de plus de 365 000 ETP. Le total des effectifs sous plafond et hors plafond a été évalué à 139 047 ETP sur un total de 402 835 pour l'État. (source : annexe jaune au PLF pour 2011 Opérateurs de l'État).

Proposition n° 21 : Resserrer le pilotage de la masse salariale des opérateurs. Cela exige :

- l'amélioration des prévisions ;
- une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés ;
- et, par conséquent, un renforcement du contrôle de gestion par la tutelle.

Le Gouvernement s'en montre désormais conscient : « *la prévision des flux d'entrée et de sortie et de leur impact sur les crédits des opérateurs doit être plus détaillée, afin de mieux connaître l'évolution de la masse salariale de ceux-ci. Avec aujourd'hui 365 000 emplois recensés chez les opérateurs, soit près de 20 % des effectifs de la fonction publique de l'État, l'enjeu est de taille.* » (G. Tron)

La direction du Budget vient de renforcer ses exigences en matière de documents budgétaires et financiers à transmettre par les opérateurs, en demandant la mise en place de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel. Une circulaire du ministère du Budget de mai 2011 en a précisé le contenu et les modalités d'élaboration et de transmission.

Son directeur, M. Julien Dubertret, voit cependant plus loin : « *Tout en respectant une certaine autonomie de gestion – motif pour lequel ils ont été créés –, il conviendrait d'aller à la fois vers une plus grande déclinaison de la LOLF en direction des opérateurs et vers la mise en place d'un cadre un peu plus strict, ressemblant un peu plus à celui de l'État, (...) comme la tenue d'une comptabilité en droits constatés. (...) Cela implique de les inciter à avoir un vrai budget en engagements et en paiements traduisant de manière plus lisible les moyens qui leur sont octroyés par le budget de l'État, et de leur demander d'adopter une démarche pluriannuelle et de budgéter par action. (...) Il s'agit de compléter leur mission plutôt que de revenir sur une souplesse de gestion (...) de conduire [les opérateurs] à avoir un cadre de gestion et de compte rendu qui soit un peu plus transparent qu'actuellement concernant leurs effectifs, et à mettre en place des instruments de contrôle plus fermes de leur masse salariale.* »

En tout état de cause, l'extension des exigences de la LOLF en termes de communication et d'explication des données de gestion apparaît un minimum.

Proposition n° 22 : Étendre les exigences de la LOLF aux opérateurs ; harmoniser notamment les décomptes en ETP/ETPT de leurs personnels sous et hors plafonds.

Certes, l'exercice peut être complexe eu égard aux particularités de leur statut – ainsi qu'en témoigne M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi : « *L'existence d'un plafond d'emplois présente (...) quelques contradictions avec certains aspects de notre statut. Tout d'abord, si le plafond d'emplois ne comprend pas les CDD, le code du travail nous impose de les convertir en CDI au bout de quelques mois. (...) En second lieu, lorsque les*

conseils généraux nous demandent d'assurer un suivi renforcé des bénéficiaires du RSA – le conseil général du Rhône finance plus de 50 emplois à ce titre –, nous sommes obligés de procéder à des recrutements en CDI, qui viennent en déduction du plafond d'emplois, alors même que nos recettes augmentent. (...) Les contrats à durée déterminée partenariaux sont, en effet, hors plafond. Il n'en demeure pas moins que certains emplois partenariaux font l'objet de contrats à durée indéterminée. Au moment de la fusion, il était impossible de transformer les CDD de droit public d'agents embauchés pendant six ans par l'ANPE en simples CDD de droit privé. Ces contrats ont donc été transformés en CDI, alors qu'ils correspondaient parfois à des partenariats. Notre plafond d'emploi comprend donc des CDI relevant de financements extérieurs. »

Néanmoins, si l'invocation de « spécificités » peut justifier d'éventuels aménagements, ceux-ci doivent au moins s'opérer en toute transparence. En tout état de cause, elle ne doit pas interdire de développer un dialogue de gestion plus poussé et exigeant. C'est **la condition minimale pour espérer conserver une certaine maîtrise de l'évolution de la masse salariale des opérateurs de l'État.**

*

* *

Dans le cadre des présents travaux, la Mission d'évaluation et de contrôle s'est attachée à identifier les facteurs d'évolution propres à la masse salariale de l'État et les difficultés rencontrées par sa gestion directe. La délimitation de la problématique se justifie par le poids que représentent à elles seules les dépenses de personnels de l'État et la complexité de ses différents déterminants.

Les rapporteurs rappellent cependant qu'il faut replacer ce sujet dans sa juste perspective : celle où l'État est un acteur parmi d'autres dans la mise en œuvre des politiques publiques et autres missions d'intérêt collectif, où **l'emploi public doit donc être appréhendé dans un périmètre plus large** qui fait sens du point de vue des politiques publiques, comme au regard des comptes nationaux et des institutions internationales qui évaluent l'équilibre des finances publiques d'un pays ⁽¹⁾.

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux*, la RGPP n'aura « *une incidence durable et en profondeur sur l'action de l'État, son coût et la qualité des prestations rendues par les administrations que si elle donne lieu, au-delà des regroupements de services, à une véritable analyse des missions, assorties de cibles à moyen terme, s'inscrivant dans une approche des politiques élargies à l'ensemble des acteurs publics (singulièrement les collectivités territoriales)* ».

Aussi conviendrait-il de **développer une approche consolidée des effectifs publics** pour atteindre un mode de décompte des emplois publics intégrant l'ensemble des personnels concourant à une politique publique – y compris ceux rémunérés sur crédits publics ou par d'autres acteurs de l'action publique.

Il pourrait être aussi envisagé que soit régulièrement soumis au Parlement, en vue d'un débat, un rapport sur l'emploi public.

Quoi qu'il en soit, **les dépenses publiques doivent être envisagées dans leur globalité**, qu'il s'agisse des charges transférées aux collectivités territoriales ; ou des missions externalisées (non seulement vers les opérateurs, mais aussi *via* la sous-traitance et les transferts aux usagers des services publics). Ces opérations ont un coût qui, si l'on considère tous les niveaux de dépenses publiques, vient neutraliser une partie des économies obtenues grâce aux mesures de réduction des effectifs de la fonction publique de l'État.

(1) Dans sa note de synthèse n° 214 de février 2011 susvisée, le Centre d'analyse stratégique propose de retenir la notion d'« **emploi financé directement ou indirectement par les administrations** ». Il recouvre ainsi l'emploi rémunéré directement par les administrations, nationales ou territoriales ou via leurs opérateurs, l'emploi externalisé financé par ces administrations dans d'autres secteurs institutionnels (associations, entreprises) de même que les transferts en nature financés notamment par le truchement de remboursement des usagers.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique (MM. Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de la Verpillière, Rapporteurs).

M. Jérôme Cahuzac, Président. La démarche de la MEC s'inscrit dans une continuité, puisque le point de départ de ses travaux est un rapport d'enquête que la Cour des comptes nous a remis au début octobre 2010 à notre demande. Comme plus de 40 % du budget de l'État évolue sous l'influence du point de la fonction publique, il s'agit, avec la dette publique, d'une source majeure de rigidité du budget. Il est donc normal que notre Commission suive avec attention ce sujet.

M. Marc Francina, Rapporteur. Pour la première fois cette année, le projet de loi de finances actuellement soumis à notre examen prévoit une baisse, légère, des dépenses de rémunérations des agents de l'État. Ces dépenses devraient en effet connaître en 2012 une diminution de l'ordre de 200 millions d'euros à périmètre constant. Cependant l'augmentation prévue des charges liées aux pensions fait qu'au total les dépenses de personnel devraient toujours représenter plus de 40 % des dépenses du budget de l'État et maintenir la hausse de 1 % par an constatée ces dernières années.

L'objectif de maîtrise des déficits impose donc de veiller à garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État.

À notre demande, la Cour des comptes, en octobre 2010, avait émis un certain nombre de propositions de nature à garantir la stabilité de la masse salariale de l'État. C'est sur la base de ses travaux que nous avons étudié les questions relatives à la gestion des effectifs – notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure emblématique de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux –, celles liées à l'évolution de la rémunération des agents, ainsi que les réformes entreprises pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Deux opérateurs de l'État, le CNRS et Pôle emploi, ont également fait l'objet de notre réflexion.

Nous avons ainsi auditionné, sur ces différents sujets, plusieurs responsables ministériels, des représentants syndicaux, les responsables du CNRS et de Pôle emploi, ainsi que M. Georges Tron, qui était alors secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Ces travaux ont abouti à la formulation de vingt-deux propositions consensuelles, conformément à l'esprit qui anime la MEC, et que nous allons maintenant vous présenter brièvement et successivement.

Tout d'abord, pour appréhender la problématique de la gestion des effectifs de la fonction publique, il nous a évidemment fallu, dans un premier temps, en dresser l'état des lieux. Or, nous avons constaté que les statistiques fournies par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique méritaient d'être améliorées. En effet, les données statistiques restituées dans le rapport annuel en 2010 de la DGAFP s'arrêtent en 2008, alors que le titre « *Faits et chiffres 2009-2010* » de ce rapport laisse entendre que la situation décrite est celle de la fin de l'année 2009. Un tel décalage n'est pas propice à une bonne compréhension de la situation réelle des effectifs. C'est le sens de notre première proposition.

L'Éducation nationale représente à elle seule près de la moitié des effectifs de l'État et justifiait donc que l'on s'y intéresse particulièrement. Comme l'ont montré des études récentes de l'OCDE, il apparaît que notre pays présente des singularités, notamment en ce qui concerne le taux d'encadrement professeurs / élèves dans le primaire au regard des moyennes constatées dans les pays de l'OCDE. C'est la raison pour laquelle nous demandons, par notre proposition n°2, que soient étudiées les raisons de cette situation.

Par ailleurs, nous avons tous constaté que les suppressions de postes dans ce ministère n'étaient pas sans conséquences sur la carte scolaire, avec un sentiment d'incompréhension et parfois de contestation de la part de nos concitoyens. C'est pourquoi nous proposons de compléter les schémas d'emplois par des études d'impact sur l'organisation des services publics : c'est l'objet de la proposition n° 3.

Nous avons ensuite étudié les conditions de mise en œuvre de la mesure phare de la RGPP : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il nous est tout d'abord apparu – le décret d'avance que nous avons eu à examiner en novembre 2010 en est l'illustration –, que les prévisions de départs à la retraite se devaient d'être améliorées, d'où notre proposition n° 5. Par ailleurs, il nous a semblé que le Parlement devait être mieux informé sur l'évolution de la masse salariale de l'État en cours d'exercice. Nous proposons donc, dans notre proposition n° 4, que soit communiqué au Parlement en annexe au projet de loi de règlement un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État et des opérateurs sous plafond.

Nos travaux ont ensuite montré que les conditions de mise en œuvre du « un sur deux » entraînaient une recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique. Des emplois de catégorie C sont bien souvent remplacés par des emplois de catégories B ou A. Notre proposition n° 6 tend donc à évaluer les conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories.

Nous avons également analysé les conséquences, sur les missions et l'organisation des services publics, des réductions d'effectifs orchestrées ces dernières années dans le cadre de la RGPP. Nous pensons qu'il convient de mener

une étude comparative et exhaustive sur l'organisation des fonctions administratives et de support des ministères afin d'identifier les éventuels gains de productivité à accomplir, c'est notre proposition n° 7, et de poursuivre la réflexion sur les missions de l'État et de transmettre au Parlement les critères de détermination des besoins en effectifs, ce qui est notre proposition n° 8.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Il me revient de présenter nos huit propositions suivantes. En ce qui concerne les économies induites par le « un sur deux », la Cour des comptes, ainsi que le Rapporteur général, ont montré qu'elles sont à ce stade moindres que prévu. Une des raisons de cet état de fait réside dans le coût de certaines mesures catégorielles décidées dans le cadre du retour des gains de productivité vers les fonctionnaires. Il s'agit, par exemple, de la prime de fusion mise en œuvre à la DGFIP. Nous demandons donc, par notre proposition n° 9, que soit améliorée l'évaluation de ces mesures catégorielles et que le Parlement soit informé préalablement à leur mise en œuvre.

Sur le même sujet, nous pensons qu'il convient de veiller à ce que le retour vers les agents bénéficie réellement aux agents qui permettent les gains de productivité. Les travaux de notre Rapporteur général ont, là encore, montré que ce n'était pas forcément le cas, d'où la proposition n° 10.

Il est apparu au cours de nos travaux que la succession de revalorisations catégorielles posait le problème du tassement des grilles indiciaires et c'est pourquoi nous suggérons, par la proposition n° 11, d'instituer un groupe de réflexion sur ce sujet.

À côté de la réduction des effectifs, la stabilisation de la masse salariale s'accompagne également de mesures concernant les rémunérations. Le Gouvernement a ainsi décidé du gel du point d'indice de la fonction publique en 2011 et 2012. Cette décision pose évidemment la question du pouvoir d'achat des agents de l'État. Le Gouvernement et les représentants de ces agents ont bien évidemment un avis divergent sur cette question sensible. Pour sortir de ce qui s'apparente à un véritable dialogue de sourds, nous préconisons de compléter les statistiques annuelles d'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires relatives à la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) et au salaire moyen par tête (SMPT) en indiquant le nombre d'agents ayant connu sur deux années consécutives une augmentation, une stabilisation ou une diminution de leur rémunération. Il s'agit là de notre douzième proposition.

En dernière analyse, quand bien même un consensus se dégagerait sur les missions de l'État, il serait indispensable de disposer d'outils d'analyse des besoins quantitatifs et qualitatifs en personnels, de programmation, de mobilisation et de suivi de leurs évolutions pour piloter efficacement l'adaptation des services. De même est-il nécessaire de réduire encore les obstacles à la mobilité des personnels entre filières professionnelles comme entre fonctions publiques pour faciliter les ajustements. Or, si la RGPP s'est accompagnée d'une rénovation des politiques de ressources humaines visant à renforcer leur pilotage,

harmoniser les pratiques, rapprocher les corps et encourager la mobilité, les résultats n'apparaissent pas encore à la hauteur des objectifs.

Il nous est ainsi apparu que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences - ou GPEC – menée par les ministères est encore trop partielle et que, très segmentés, les travaux prospectifs n'offrent pas de vision d'ensemble pour l'État. Il importerait donc de renforcer les capacités d'anticipation et de pilotage de l'État. Aussi, préconisons-nous, non seulement d'améliorer le contrôle des effectifs au niveau local, en renforçant les outils de prévision développés par les ministères et en rendant leur usage systématique (proposition n° 15), mais également d'intégrer les outils de prospective de type GPEC par ministère et par niveau d'administration, afin de développer des projections portant sur l'ensemble des administrations publiques, y compris territoriales, de l'allocation des moyens humains par fonction, des modalités d'ajustement de l'emploi par mobilité externe, interne et recrutement ainsi que l'évolution des usages pour les administrés ; c'est le sens de la proposition n° 16.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Notre proposition n° 17 a pour objet la définition des plafonds d'emplois en ETPT dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques, ce qui obligerait les parties à réfléchir aux besoins à venir tout en informant le Parlement des évolutions envisagées ; serait ainsi renforcé le lien entre la RGPP et les réformes liées à la LOLF.

Il nous est, par ailleurs, apparu que le manque d'instruments assurant un suivi fin de la masse salariale de l'État en fragilise le pilotage, et par suite la maîtrise. Nous recommandons donc, dans notre proposition n° 18, de mettre en place, aux niveaux local et national, un suivi mensuel de l'évolution de la masse salariale – tant en consommations qu'en prévisions, ainsi que de ses différentes composantes pour pouvoir identifier plus vite et plus précisément les sources de tensions.

Nous avons notamment constaté que certaines réformes clés de la RGPP n'avaient encore fait l'objet d'aucune évaluation de leurs coûts salariaux, pourtant réels. Nous demandons ainsi de préciser au Parlement les coûts des mobilités réalisées, de donner une évaluation du coût des mobilités liées aux opérations de restructuration et délocalisation envisagées (proposition n° 13), ainsi que du coût global du nouveau dispositif indemnitaire d'intéressement collectif (proposition n° 14) ; enfin de décompter ces différentes dépenses dans l'enveloppe des mesures catégorielles pour s'assurer qu'elles pèseront de manière contrôlée sur la masse salariale.

Tout autant que le renforcement des capacités d'anticipation, de pilotage et de contrôle des gestionnaires des ressources humaines de l'État, le développement de la mobilité entre ministères, et même entre fonctions publiques, est un enjeu fondamental pour la réussite de la RGPP et plus généralement pour une allocation optimale des effectifs et des compétences. Une plus grande fluidité dans les mouvements de personnel apparaît comme une des conditions de la maîtrise de la

masse salariale de l'État. Constatant la persistance de freins puissants, nous préconisons, par notre proposition n° 19, d'activer davantage les outils statutaires et organisationnels favorisant la mobilité entre ministères et niveaux d'administration, et plus particulièrement d'accentuer la convergence des régimes indemnitaires, en particulier entre les ministères, ce qui est notre proposition n° 20. La poursuite du rapprochement des corps statutaires devrait faciliter ces évolutions. Il conviendra néanmoins de rester vigilant quant à la pertinence des réformes entreprises comme aux coûts des fusions.

Cela étant, l'enjeu de la soutenabilité des dépenses publiques exige que l'on considère la totalité des emplois rémunérés, même indirectement, par l'État. Or, diverses études ont montré que, de 1996 à 2006, les effectifs avaient plus augmenté au sein de ses opérateurs qu'ils n'avaient diminué dans les services de l'État. Si les opérateurs doivent désormais se conformer à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui de l'État, l'encadrement de leurs dépenses de personnel reste beaucoup plus lâche. Il conviendrait au minimum d'étendre les exigences de la LOLF aux opérateurs, en harmonisant notamment les décomptes en emplois à temps plein et emplois à temps plein travaillés (ETP/ETPT) de leurs personnels sous et hors plafonds, afin de disposer de données plus aisées à analyser et comparer. Tel est le sens de la proposition n° 22. Mais plus substantiellement, nous préconisons de resserrer le pilotage de la masse salariale des opérateurs. Cela exigera, de leur part notamment, l'amélioration des prévisions, mais aussi un renforcement du contrôle de gestion par la tutelle afin de montrer une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés (proposition n° 21).

Mme Marie-Christine Dalloz. J'aurais une question pour chacun des Rapporteurs. Pour M. Francina, vous avez dit que la moitié des agents de l'État relevait de l'Éducation nationale. Avez-vous pour autant constaté des disparités territoriales dans le taux d'encadrement des élèves ? M. de La Verpillière, vous avez mentionné 1 800 primes différentes au sein de la fonction publique d'État. Qu'en est-il de l'harmonisation ? Pour M. Derosier, avez-vous des éléments quant au coût des fusions dans l'administration ?

M. Marc Francina, Rapporteur. Nous n'avons pas constaté de disparités géographiques significatives, mais des disparités entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Il faut en effet arriver à une plus grande harmonisation entre les ministères dans les primes, sinon leurs disparités risquent de freiner la mobilité des agents et donc la fluidité dans la fonction publique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Sur le coût des fusions, nous avons eu des difficultés à obtenir des chiffres précis, sinon quelques statistiques datées. Même pour des fusions anciennes, comme celle de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP),

nous n'avons pu obtenir d'évaluation de coût de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), d'où notre demande d'avoir à l'avenir des informations précises.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Je voudrais revenir sur la question des primes. En effet, leur nombre peut paraître choquant, mais chaque prime correspond à une catégorie précise de fonctionnaires et chacune a une justification, celle des marins ne peut, par exemple, être la même que celle des eaux et forêts. Je ne vois donc pas comment nous pourrions fondre les primes ou les supprimer pour avoir de la fluidité.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Les régimes indemnitaires sont liés au corps et donc, pour les réduire, il faut aller vers une réduction des corps. C'est le sens dans lequel nous allons actuellement, puisque la fonction publique d'État est passée de 685 corps en 2005 à 380 en 2010.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Le régime indemnitaire constitue toujours un élément du pouvoir d'achat des agents publics. Il a permis aux gouvernements successifs de surseoir à des mesures d'augmentation générale du point d'indice. C'est donc un élément de négociation salariale catégorielle. Le fait qu'il y ait un gel du point d'indice depuis trois ans ne facilite donc pas l'harmonisation des régimes indemnitaires.

M. Jérôme Cahuzac, Président. La réduction du nombre de corps n'induit pas automatiquement la diminution du nombre de primes, comme peut le laisser entendre M. le Rapporteur de La Verpillière. En effet, la fusion entre la direction générale des Impôts et la direction générale de la Comptabilité publique n'a pas engendré d'économies, puisque certains agents qui n'appartenaient à aucune des deux administrations d'origine se sont vus gratifiés des primes de la nouvelle direction générale des Finances publiques. En outre, nous avons appris cet après-midi de notre Rapporteur spécial qu'indépendamment des primes proposées aux agents de l'INSEE qui accepteraient de s'installer à Metz – jusqu'à présent, sur les 400 déménagements proposés, il n'y a eu que 57 volontaires – a été décidé un alignement du régime indemnitaire de l'ensemble des agents de l'INSEE sur celui des agents des ministères financiers.

M. Jean-Claude Flory. J'entends ce que vous dites, mais jusqu'à présent la suppression de corps ne s'est faite qu'au sein d'un périmètre ministériel donné, alors que l'objectif serait d'avoir des corps interministériels.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Je dois maintenant consulter la Commission. Mes chers collègues, en application de l'article 45 de notre Règlement, êtes-vous d'accord pour autoriser la publication du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique ?

Il en est ainsi décidé.

ANNEXES

I. – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition du 13 avril 2011

- M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État

Auditions du 10 mai 2011

- M. Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP)
- M. Vincent Chriqui, directeur du Centre d'analyse stratégique
- M. Julien Dubertret, directeur du Budget

Auditions du 17 mai 2011

- M. Frédéric Guin, directeur des affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Henri Ribieras, sous-directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois, et de Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission recherche et enseignement supérieur, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique
- M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP

Auditions du 18 mai 2011

- M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi, accompagné de M. Moïse Rashid, directeur général adjoint « ressources humaines », et de Mme Carine Rouillard, directrice générale adjointe « pilotage »
- Table ronde de représentants des syndicats de la fonction publique : Mme Fabienne Bellin, responsable du secteur service public de la FSU et M. Didier Horus, secrétaire national de la FSU ; M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT ; M. Éric Dorn, CGT ; Mme Elisabeth David, secrétaire générale de l'UNSA Fonction Publique, et M. Jérôme Darsy, secrétaire national de l'UNSA Fonction Publique, et M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Auditions du 24 mai 2011

- Représentants du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) : M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux ressources, Mme Christine d'Argouges, directrice des ressources humaines, Mme Frédérique Pelletier, responsable des effectifs et du contrôle de gestion à la direction des ressources humaines, et M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation
- M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique

II.- COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Pages

Audition du 13 avril 2011

À 17 heures 15 :	M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État	75
------------------	--	----

Auditions du 10 mai 2011

À 9 heures :	M. Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP)	83
À 10 heures :	M. Vincent Chriqui, directeur du Centre d'analyse stratégique	90
À 11 heures :	M. Julien Dubertret, directeur du Budget	95

Auditions du 17 mai 2011

À 10 heures :	M. Frédéric Guin, directeur des affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Henri Ribieras, sous-directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois, et de Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission recherche et enseignement supérieur, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique	103
À 11 heures :	M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP	110

Auditions du 18 mai 2011

À 16 heures 15 :	M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi, accompagné de M. Moïse Rashid, directeur général adjoint « ressources humaines », et de Mme Carine Rouillard, directrice générale adjointe « pilotage »	116
À 17 heures 30 :	Table ronde de représentants des syndicats de la fonction publique : Mme Fabienne Bellin, responsable du secteur service public de la FSU et M. Didier Horus, secrétaire national de la FSU ; M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT ; M. Éric Dorn, CGT ; Mme Elisabeth David, secrétaire générale de l'UNSA Fonction Publique, et M. Jérôme Darsy, secrétaire national de l'UNSA Fonction Publique, et M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique	123

Auditions du 24 mai 2011

- À 9 heures 30 :* Représentants du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) : M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux ressources, Mme Christine d'Argouges, directrice des ressources humaines, Mme Frédérique Pelletier, responsable des effectifs et du contrôle de gestion à la direction des ressources humaines, et M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation 132
- À 11 heures :* M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique..... 139

Audition du 13 avril 2011

À 17 heures 15 : Audition, ouverte à la presse, de M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Je suis heureux d'ouvrir les premiers travaux que la Mission d'évaluation et de contrôle va consacrer à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique.

Nous accueillons aujourd'hui M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État, accompagné de M. Guéric Jacquet, chef du département de la coordination au service conseil, et de M. Olivier Bouet, chef de projet. Je vous remercie, monsieur le directeur général, d'avoir répondu très rapidement à notre demande d'audition, alors même que vous êtes très sollicité.

Ce n'est pas la direction dont vous avez la charge qui a le rôle stratégique s'agissant de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. C'est elle en revanche qui suit la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Or le sujet de la gouvernance de cette réforme nous intéresse au plus haut point.

Permettez-moi un bref rappel de l'objet de nos travaux. Le 5 octobre dernier, le président de la première chambre de la Cour des comptes présentait à la Commission des finances un rapport que celle-ci avait demandé fin juin sur le thème « Comment stabiliser en valeur la masse salariale de l'État ? ». Ce rapport a été publié en annexe de celui du rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2011 et a largement alimenté nos débats lors de l'examen de cette loi de finances. Vu l'importance de l'enjeu pour les finances publiques, le bureau de la commission des Finances a souhaité que la MEC prolonge la réflexion.

La Cour des comptes a posé les données du problème. Le Gouvernement ayant fixé un objectif de maîtrise des finances publiques pour 2013, approuvé par le Parlement, cela suppose une stabilisation en valeur, c'est-à-dire en euros courants, des dépenses de l'État hors intérêts et contributions aux charges de pensions. Or, les charges de personnel pèsent pour 31 % dans ces dépenses.

La loi triennale de programmation des finances publiques a donc retenu l'objectif d'une stabilisation en valeur de la masse salariale d'ici à 2013. La Cour des comptes a souligné qu'on n'y était jamais parvenu par le passé. L'application de la règle de non-compensation d'un départ à la retraite sur deux est donc cruciale, elle seule pouvant à court terme permettre d'atteindre l'objectif. Selon la Cour, cette stabilisation est théoriquement possible, tout en rétrocedant aux agents la moitié des économies réalisées et en revalorisant le point de la fonction publique de 0,25 % par an. Elle fait toutefois valoir, modérant tout optimisme, que de multiples incertitudes affectent le pilotage à court terme de la masse salariale, d'où les dépassements récurrents constatés en exécution.

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, associée à la RGPP, occupe une place centrale dans l'équation. Mais il nous faut aussi examiner le rôle des autres paramètres et apprécier la soutenabilité du dispositif à moyen terme.

Nous entendrons le 10 mai prochain la direction du Budget ainsi que la direction générale de l'Administration et de la fonction publique. Notre échange de ce jour a donc pour principal objet de clarifier la gouvernance et le partage des rôles dans la RGPP, ainsi que d'esquisser un bilan d'étape de cette réforme.

M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État.

La direction générale dont j'ai la charge compose, avec la direction du Budget et la direction de l'Administration et de la fonction publique, l'équipe d'appui pour la mise en œuvre de la RGPP. Si ces trois directions travaillent en coopération, chacune a un rôle bien distinct et ce sont plutôt les deux autres qui pourront vous apporter des réponses précises sur le thème qui vous occupe de la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique.

Le cinquième rapport d'étape remis le 9 mars dernier au Président de la République par le ministre du Budget fait le point sur la mise en œuvre de la RGPP. Lancée en 2007, celle-ci a considérablement modifié le paysage de notre administration. C'est un succès en soi que d'être parvenus à piloter ce programme d'envergure avec cohérence, transparence, rigueur et continuité. La transformation en profondeur d'une administration, comme de toute organisation, exige du temps : l'avancement opérationnel de chacune des mesures décidées a fait l'objet d'un suivi régulier.

Les résultats de la RGPP ne se traduisent pas seulement sur le plan budgétaire. Elle a d'autres objectifs et promeut aussi des valeurs comme la confiance, la responsabilité et l'équité.

La confiance tout d'abord. S'il fallait impérativement moderniser l'État, comme on l'a décidé en 2007-2008, c'était notamment pour restaurer un lien solide de confiance entre les usagers des administrations et les fonctionnaires – des études ont montré qu'une majorité de ces derniers était convaincue que les citoyens ne les aimaient pas ! Or, cette confiance ne peut se décréter, mais seulement se construire grâce à la pertinence et à la qualité du service rendu. Dans le cadre de la RGPP, nous avons décidé, de manière emblématique, de publier dorénavant tous les six mois un baromètre de la qualité de service, qui comporte une quinzaine d'indicateurs permettant d'évaluer, au-delà de la qualité de la prestation administrative elle-même, le degré de satisfaction de nos concitoyens. Le rapport d'étape du 9 mars dernier livre les résultats de la deuxième édition de ce baromètre. Jamais jusque-là de tels indicateurs n'avaient été publiés – l'administration n'était sans doute pas mûre.

Afin de ne pas risquer de conduire à l'aveugle la modernisation voulue, la direction dont j'ai la charge a constitué un dispositif d'écoute. Nous avons créé un service Innovation, dédié à l'écoute des particuliers, des entreprises, des associations et des collectivités locales afin d'identifier leurs attentes prioritaires, à partir desquelles piloter la réforme. Plus de simplicité, plus de rapidité dans le traitement des demandes, voilà ce que nos concitoyens souhaitent en priorité. Nous avons donc ouvert un site, « Ensemble simplifions », qui est en même temps un outil de dialogue : ils peuvent y proposer des idées de simplification mais nous-mêmes y trouvons le moyen de vérifier si telle ou telle de nos idées présente un intérêt pour eux.

Nous sommes parvenus à réduire le sentiment qu'ils avaient de la complexité de l'administration. À la fin de 2008, puis à la fin de 2010, on leur a demandé si, à l'occasion de tel ou tel événement de vie – naissance, départ en retraite, deuil... –, ils avaient trouvé leurs relations avec l'administration simples, assez simples, complexes ou très complexes : entre ces deux dates, ce sentiment de complexité a diminué en moyenne de cinq points. Alors qu'ils étaient 40 % en 2008 à estimer complexes ou très complexes les démarches administratives lors de la perte d'un proche, ils n'étaient plus que 30 % fin 2010. La diffusion entre-temps de la charte du respect de la personne endeuillée n'est sans doute pas étrangère à ce progrès. De même, la part des usagers trouvant les démarches administratives complexes ou très complexes à la naissance d'un enfant ou lors d'un déménagement est passée, respectivement, de 25 à 19 % et de 19 à 12 %. Le site Internet « Mon enfant. fr » ouvert par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et le service en ligne désormais disponible pour informer en une seule fois tous les organismes publics d'un changement de coordonnées ont simplifié les démarches. En 2007, moins d'un service sur

trois en lien avec les usagers offrait la possibilité de déposer une réclamation. Or, comment améliorer la qualité du service rendu sans écouter d'abord les réclamations de nos concitoyens ? Il fallait donc progressivement généraliser cette possibilité, ce qui éviterait d'ailleurs ensuite d'embouteiller les services du Médiateur de la République pour des affaires qui auraient pu être traitées beaucoup plus en amont.

C'est par une telle démarche, systématique, d'écoute de nos concitoyens et de réponse à leurs attentes que pourra se retisser le lien de confiance, attendu des usagers comme d'ailleurs des fonctionnaires eux-mêmes.

Confiance, responsabilité ensuite, ai-je dit. La RGPP s'inscrit en effet dans le contexte budgétaire que vous connaissez. Elle vise donc aussi à permettre des économies. Dans ce but, elle s'appuie sur les outils créés par la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, et les prolonge.

Quelque quatre cents réformes ont été décidées. Pour dégager de manière responsable des marges de manœuvre, nous avons besoin de projets cohérents, aboutissant à une transformation en profondeur des organisations, avec des programmes bien identifiés. À la différence d'autres pays confrontés à la même contrainte budgétaire, nous nous sommes en France donné du temps et avons planifié les réformes, de façon que l'évolution des effectifs ne pose pas de problème et que soit garantie la pérennité du service public.

La RGPP a permis d'économiser sept milliards d'euros sur la période 2009-2011. L'objectif est maintenant d'atteindre dix milliards d'euros sur la période 2011-2013 – trois milliards sur la masse salariale, deux milliards sur les dépenses de fonctionnement et cinq sur les dépenses d'intervention.

S'agissant des effectifs, la règle de non-compensation d'un départ en retraite sur deux a la vertu de prendre en compte la pyramide des âges dans l'administration. Les pays voisins n'ont pas tous pris ainsi le soin d'ajuster le rythme d'adaptation des effectifs à la réalité démographique par le biais des départs en retraite. Vous savez tous comment ils ont procédé.

Grâce à cette règle, nous compterons, en 2012, 150 000 fonctionnaires de moins qu'en 2007. L'économie qui en résultera n'est pas négligeable sachant que le coût total moyen d'un fonctionnaire sur la soixantaine d'années durant laquelle il est rémunéré, en activité puis en retraite, oscille entre 1,3 et 1,5 million d'euros. Éviter cent cinquante mille recrutements, c'est faire preuve de responsabilité à l'égard des générations futures en n'alourdissant pas notre dette.

Confiance, responsabilité... souci d'équité enfin. Le parti qui a été arrêté est que chacun contribue à la RGPP de manière équitable, et non égale. Il n'était pas question de donner partout un coup de rabot identique. Des audits ont permis de tenir compte des spécificités de chaque situation pour identifier à chaque fois les réformes les plus appropriées. Les objectifs ont donc pu différer selon les cas. Ainsi, l'enseignement supérieur et la justice n'ont-ils pas été logés à la même enseigne que d'autres ministères.

Vous l'aurez compris, le rôle de la direction générale de la Modernisation de l'État est, à l'écoute des usagers, de proposer des réformes et de suivre l'avancement de leur mise en œuvre.

M. Marc Francina, Rapporteur. Comment avez-vous choisi les ministères et les services pour les aider à mettre en œuvre la RGPP ?

Sur le terrain, nous constatons que les directions départementales se sont transformées en directions régionales, à la tête desquelles ont été nommés les directeurs qui, soucieux de leur carrière, ne souhaitaient pas rester cantonnés à l'échelon départemental. Je me demande si vous avez vraiment écouté les citoyens car où est l'avantage pour eux d'avoir

à se déplacer beaucoup plus loin pour quantité de démarches ? Dans une région très étendue comme Rhône-Alpes, l'administration s'est plutôt éloignée des citoyens. Certes, les virtuoses de l'informatique, c'est-à-dire plutôt les jeunes générations, peuvent trouver leur compte à la modernisation en utilisant les services en ligne nouvellement ouverts. Mais dans nos territoires, la majorité de nos concitoyens s'adresse encore en priorité aux mairies, auxquelles ont été transférées de nouvelles tâches administratives, comme l'établissement des passeports et bientôt celui des cartes d'identité, sans que les moyens suivent en proportion. Il n'y a pas de traitement-type d'une demande de régularisation d'un étranger : chaque cas est particulier et son examen demande du temps. Cela pose vraiment des problèmes dans les communes des territoires de forte immigration. Avez-vous tenu compte des spécificités de chaque région ? Dans mon département de Haute-Savoie, la situation est encore plus compliquée pour les 61 000 travailleurs frontaliers qui partent chaque jour travailler en Suisse et n'ont que le samedi pour effectuer leurs démarches administratives. Je ne pense pas qu'ils aient le sentiment que le service s'est amélioré. Bref, l'État s'est déchargé de certaines tâches sur les collectivités en même temps qu'il dégraisait les effectifs dans les préfetures et les sous-préfetures,

M. François-Daniel Migeon. S'agissant de votre première question, tous les ministères sont dans le même bateau. Dans le cadre du dispositif mis en place par le Premier ministre début 2008, les trois directions du Budget, de l'Administration et de la fonction publique et de la Modernisation de l'État rencontrent tous les mois les secrétaires généraux des différents ministères, responsables chacun du pilotage de la RGPP pour ce qui concerne leur département. C'est collectivement que nous décidons de la marche à suivre. Nous n'avons pas choisi parmi les ministères : tous sont pris en compte de la même manière. Il n'y a ensuite éventuellement de traitement différencié qu'en fonction de l'avancement constaté des mesures décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques. Notre direction travaille avec eux à l'application de ces mesures selon un calendrier précis et en assure le suivi. Il n'y a parfois aucune difficulté : parfois une certaine prudence s'impose ; parfois, un obstacle empêche d'avancer : c'est dans ce dernier cas plus particulièrement que nous les accompagnons. La plupart du temps, l'obstacle tient à des difficultés techniques intrinsèques que nous nous efforçons de les aider à surmonter.

Comment garantir à nos concitoyens un niveau satisfaisant de proximité et de qualité de service ? Vous avez dit que les directions départementales avaient été transformées en directions régionales. Plus exactement, on a cherché, dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État, à rationaliser chaque échelon. On est ainsi passé d'environ vingt directions régionales à huit et d'environ quinze directions départementales à deux ou trois, selon les départements. L'objectif était de clarifier les rôles respectifs des deux échelons, régional et départemental. Il a été décidé que le second devait obéir à une logique de proximité, ce qui, dans le contexte contraint que l'on connaît, passe par des structures plus généralistes, recoupant les compétences de plusieurs ministères. Certaines directions ont donc été regroupées. Là où, pour conduire des politiques en zone péri-urbaine, il fallait auparavant s'adresser à la direction départementale de l'équipement (DDE) et à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), on aura désormais affaire à un interlocuteur unique en la personne du directeur départemental des territoires. L'organisation des services déconcentrés de l'État dans le département sera ainsi plus lisible, en même temps que ces services, plus réactifs, seront à même d'apporter une réponse pluridisciplinaire, conformément aux attentes de ceux qui les consultent. Il n'y a pas besoin au niveau départemental de spécialistes pointus dans chaque domaine. L'important, à cet échelon de proximité, est de pouvoir fournir une réponse intégrée, s'appuyant sur une bonne compréhension des situations locales. Le niveau régional, lui, est destiné à être le niveau ultime de déclinaison des différentes politiques publiques, dans une logique plus ministérielle.

L'objectif est de parvenir dans les départements à une administration de conseil, de proximité, avec des points de contact dans les sous-préfectures, tout en mutualisant les moyens d'expertise et de traitement qui peuvent l'être. Mutualiser, ce n'est pas diminuer la proximité. J'entends bien que l'objectif n'a peut-être pas encore été atteint. Mais faisons preuve d'un peu de patience : une révolution considérable, qui ne se reproduira pas de sitôt, s'est accomplie, encore toute récente.

M. Marc Francina, Rapporteur. Une aspiration vers le niveau régional s'est produite dès les premiers mois de mise en œuvre de la réforme. Les meilleurs fonctionnaires de l'échelon départemental, voyant leur carrière bouchée à ce niveau, ont légitimement cherché à rejoindre l'échelon régional. On peut le comprendre...

M. François-Daniel Migeon. ...ou s'en étonner. Car c'est un métier noble et à forte valeur ajoutée que d'offrir un contact de proximité de haute qualité et d'apporter un conseil généraliste pluridisciplinaire aux élus et à tous les partenaires locaux, à qui cette proximité est indispensable. Il est vrai que des agents, par réflexe, se sont dit que si les politiques publiques se déclinaient à l'échelon régional, c'était celui-ci qui était intéressant. Notre direction, ainsi que le secrétaire général adjoint du Gouvernement, qui pilote la réforme de l'administration territoriale, n'ont cessé de vanter tout l'intérêt du travail à l'échelon départemental. Pour ma part, j'explique inlassablement sur le terrain qu'il y a là un métier d'avenir à ne surtout pas fuir. J'ai bon espoir qu'après le mouvement constaté pendant les premiers mois, la tendance s'inversera. Toute la philosophie de la RGPP au niveau départemental tient en ces deux mots : proximité et interministérialité.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Quelle que soit la volonté de l'État de mieux tenir compte des attentes des usagers de l'administration au travers d'enquêtes et sondages, l'approche n'en demeure pas moins comptable. Il n'est d'ailleurs pas indifférent que l'actuel ministre du Budget ait également dans ses attributions la réforme de l'État...

Vous nous dites que la réforme est encore récente. Mais vous n'êtes pas partis de rien. Sous la responsabilité de M. Copé, lorsqu'il était ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État – lui aussi –, de nombreux audits avaient déjà été menés. Vous en êtes-vous servi ? Il serait heureux que ce qui a été fait hier ne soit pas tombé aux oubliettes et que les travaux se soient poursuivis dans une certaine logique. Ce serait sinon à désespérer...

Vous avez évoqué les saisines du Médiateur de la République. Il est vrai que durant son mandat, M. Jean-Paul Delevoye a beaucoup cherché à améliorer les relations des usagers avec l'administration. De la lecture fort instructive de ses rapports, avez-vous pu déterminer où faire porter l'effort en priorité ? Car la liste est longue des insatisfactions...

J'entends bien qu'il y a eu des améliorations et que le taux de satisfaction des usagers va croissant. Il me paraît toutefois utopique que l'on puisse parvenir à 100 % alors que cette réforme de l'État est dictée, au moins en partie, par des contraintes budgétaires, et qu'elle s'accompagne donc d'une diminution des moyens.

Vous nous avez présenté la RGPP sous un jour séduisant, qui pourrait presque la rendre sympathique. Elle aurait la vertu, selon vous, de prendre en compte les réalités démographiques. Mais pour vous, la modernisation de l'État passe-t-elle nécessairement par une réduction des effectifs ? Comment voyez-vous les choses à terme ?

Enfin, si les choses se passent globalement bien, comme vous l'avez dit, vous avez bien dû néanmoins rencontrer quelques difficultés. Pourriez-vous nous en donner quelques exemples ?

M. François-Daniel Migeon. Nous ne sommes effectivement pas partis de zéro. La RGPP s'est appuyée sur plusieurs audits menés en deux phases, en 2007-2008, puis en 2009-2010. À chaque fois, les équipes mobilisées ont bien entendu eu accès à tous les rapports

disponibles sur les sujets dont elles avaient à traiter. Cela permet d'ailleurs de lever l'objection selon laquelle la RGPP aurait été menée trop vite. Peut-on parler de précipitation quand une réforme de l'administration territoriale, suggérée déjà dans un rapport sénatorial fin 2000, a été engagée en 2007-2008 ? Aurait-on dû se concerter durant des années encore ? Si l'on n'avait pas pu s'appuyer sur l'ensemble de ces travaux préalables, la modernisation n'aurait pu avoir l'ampleur qu'elle a eue ni être menée au rythme auquel elle l'a été.

J'en viens à la relation que vous établissez, implicitement, entre moyens et qualité de service. L'équation à résoudre dans la RGPP était d'améliorer le service rendu aux usagers tout en réduisant les effectifs : la seule solution passait par une transformation en profondeur des pratiques et des structures. Diverses méthodes, régulièrement employées par les organisations, permettent, en se concentrant sur le service utile pour l'utilisateur final, d'identifier et d'éliminer toutes les activités inutiles. La particularité est que nous avons cherché, pour des démarches bien définies comme les naturalisations, à accélérer le traitement des demandes sans accroître les moyens, voire en en dégageant. Cette logique dans laquelle on ne pense plus systématiquement que davantage de moyens égale davantage de services ou moins de moyens moins de services, et où on cherche au contraire à se réorganiser pour apporter plus de services avec moins de moyens est au cœur de la RGPP.

Pour ce qui est du Médiateur de la République, nous avons d'emblée établi avec lui d'excellentes relations, conscients que les récriminations des usagers qui s'adressaient à lui constituaient une mine précieuse d'informations pour orienter la réforme de l'État. Son travail nous a beaucoup aidés. Nous portons la plus grande attention aux problèmes qu'il a mentionnés et faisons notre miel de ses analyses.

Faut-il impérativement réduire les effectifs ? Dans un univers qui change, face à des attentes nouvelles et alors que de nouveaux outils sont disponibles, un professionnel loyal, qui souhaite continuer d'apporter le meilleur service, se remet nécessairement en question. La modernisation n'est rien d'autre que cette adaptation permanente, à la fois moteur de la vie d'une organisation et preuve de sa bonne santé. Une autre question est de savoir comment elle s'opère. Les outils utilisés sont fonction du contexte. On ne mobilise pas les mêmes si elle doit s'accompagner d'une réduction des moyens ou si la contrainte est moindre. Rationalisation ou au contraire, dans une logique plus entrepreneuriale, développement de nouveaux services : la part respective des deux approches s'ajuste en fonction de ces paramètres exogènes.

Avons-nous rencontré des difficultés ? Bien sûr. La plus grande est celle que j'appellerais de la « cascade managériale ». Vu le rythme auquel a dû être conduite la RGPP, même si nous avons été moins vite que d'autres pays, et vu l'ampleur des transformations à effectuer, il faut qu'à chaque niveau de *management*, la réforme soit effectivement pilotée. Or, sur ce point, nous nous sommes heurtés tout simplement à la culture administrative, qui est d'abord une culture de structure et d'anonymat. Le responsable s'efface devant sa fonction, qui le précédait et lui survivra, la structure constituant le pilier principal. Lorsqu'une structure se transforme en profondeur, il est un moment où, nécessairement, ce sont les *managers* qui constituent le point de repère pour les équipes. Dans le cas qui nous occupe, il faut que des cadres, qui faisaient bien leur travail dans un environnement stable, plutôt en s'effaçant derrière la structure, en assument l'évolution et apprennent à l'incarner pour aider leurs équipes à passer le cap. Cela est tout à fait nouveau dans l'administration. C'est d'ailleurs pourquoi a été créée une École de la modernisation de l'État où les fonctionnaires apprendront ce nouveau métier. Dès lors que l'on a voulu, par souci d'équité, que toutes les administrations soient concernées, chaque responsable a, à un moment donné, une réforme RGPP à mener. Accompagner toutes ces réformes et apporter le soutien nécessaire à tous les *managers*, c'est le défi que nous avons à relever et la principale difficulté que nous rencontrons.

M. Marc Francina, Rapporteur. Il y a eu par le passé des tentatives de « personnalisation » des fonctionnaires où les agents, en sus de leur nom, indiquaient quelles étaient leurs responsabilités. Cela a été un échec et on en est aujourd’hui revenu à un anonymat total. Pensez-vous qu’avec la RGPP les fonctionnaires aient fait leur cette attitude consistant à se mettre personnellement en avant ? Ne l’adoptent-ils pas qu’avec de fortes réticences ?

Enfin, quel est le ministère avec lequel vous avez rencontré le plus de difficultés ? Est-ce le ministère des finances ?

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Existe-t-il à l’ENA et surtout dans les IRA, les instituts régionaux d’administration, des modules de formation préparant les futurs fonctionnaires à cette nouvelle attitude ?

M. David Habib, Président. Pourriez-vous nous citer deux cas où nos concitoyens auraient estimé le service rendu de meilleure qualité alors même qu’on aurait réduit le nombre d’agents ?

M. François-Daniel Migeon. À la faveur de la RGPP, la nécessité d’incarner le changement et de personnaliser davantage le pilotage ont été maintes fois soulignées. J’espère que cela facilitera le retour à la personnalisation, qui fut à un moment tentée. Un fonctionnaire peut dire son nom sans que cela remette en cause sa manière de servir. Il ne s’agit pas de se mettre en avant personnellement, mais d’offrir un visage au service que l’on rend.

À cet égard, nous avons renforcé la Charte Marianne, charte d’engagement sur la qualité de l’accueil. Nous y avons introduit notamment la nécessité d’évaluer les attentes des usagers et leur satisfaction, de façon à savoir si l’amélioration de l’accueil visée à travers cette charte se traduit de manière concrète. Nous avons parallèlement mis en place un dispositif pour accompagner les départements dans cette même voie d’amélioration de la qualité de l’accueil. Nous avons identifié trois cents leviers y contribuant. Le programme est en cours de déploiement.

S’agissant des formations initiales, hier même, assistant à la célébration du quarantième anniversaire de l’IRA de Lyon, j’expliquais aux agents et futurs agents présents qu’ils auraient la chance, en sus de tout ce qu’ils faisaient jusqu’à présent, d’exercer un nouveau métier consistant à piloter la transformation continue des administrations mais que cela exigerait d’eux qu’ils s’engagent de manière plus personnelle. Des modules de formation spécifiques sur ces sujets vont être mis en place : nous en discutons avec les IRA. À l’ENA, dès cette année, il existe pour les cadres dirigeants des formations à la conduite du changement, animées par la direction générale de la Modernisation de l’État. Nous sommes aussi en lien avec d’autres écoles, notamment avec l’École nationale de la magistrature qui a intégré des préoccupations analogues dans son propre cursus.

Des exemples d’amélioration de la lisibilité de l’organisation et de la qualité du service, m’avez-vous demandé. J’ai cité tout à l’heure les nouvelles directions départementales des territoires, je n’y reviens pas. La mise en place du guichet fiscal unique constitue également un progrès pour les contribuables.

M. David Habib, Président. Je suis d’accord pour ce qui concerne le guichet fiscal unique, pas pour les directions des territoires.

M. François-Daniel Migeon. Pôle Emploi aussi...

M. David Habib, Président. Vous ne devriez pas prendre cet exemple. L’échec est criant.

M. François-Daniel Migeon. La réforme était complexe à mettre en œuvre. L’objectif n’a peut-être pas encore été pleinement atteint du point de vue opérationnel. Il

n'en reste pas moins que la décision de fusionner l'UNEDIC et les ASSEDIC, de façon que les demandeurs d'emploi aient un interlocuteur unique, va dans le bon sens. Elle doit permettre d'améliorer significativement le service rendu. Je ne nie pas les difficultés de mise en œuvre mais celles-ci ne doivent pas occulter l'audace de la réforme des structures. Vous êtes d'accord avec moi aujourd'hui s'agissant du guichet fiscal unique. Il y a quelques années encore, cela ne faisait pas consensus...

M. David Habib, Président. Vous ne portez, monsieur le directeur général, aucune responsabilité dans les dysfonctionnements constatés çà et là au quotidien à Pôle emploi. Nous n'avons donc pas à vous les reprocher. Nous avons en revanche à vous en faire état. Les demandeurs d'emploi, qui ont déjà la plus grande difficulté à rencontrer un agent, sont reçus à la hâte dans les agences et ne peuvent pas accomplir toutes leurs démarches en une seule fois, contrairement à ce qui est dit. Cela étant, je ne méconnais pas que la crise, ayant conduit à une augmentation du chômage, a bouleversé les plans initiaux.

D'autre part, non seulement les cadres départementaux se sont tournés vers l'échelon régional, comme l'a dit M. Francina, mais on assiste de surcroît à des passages de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale. Résultat : les dysfonctionnements au niveau départemental sont désormais tels que beaucoup de communes, même très petites, renoncent par exemple à faire instruire leurs documents d'urbanisme par les services de l'État, tant il est difficile d'obtenir leur validation, et décident de reprendre cette compétence. C'est compréhensible quand il arrive, comme dans ma commune en septembre dernier, qu'une grande surface se voie opposer trois réponses différentes sur la possibilité de mener à bien son projet par trois administrations différentes qui, en dépit de la RGPP et de la mutualisation des moyens, ne se parlent donc pas.

M. Marc Francina, Rapporteur. Dans mon département, qui présente certes la particularité que s'y appliquent à la fois la « loi montagne » et la « loi littoral », la préfecture renvoie à l'échelon régional, où l'on connaît beaucoup moins bien les réalités locales, et les réponses apportées sont parfois aberrantes.

S'agissant de Pôle Emploi, je ne partage pas tout à fait l'avis de M. Habib. Il y a des endroits, comme dans mon secteur, où la fusion s'est passée sans problème – sans doute aussi, d'ailleurs, parce que j'avais refusé en son temps de créer une Maison de l'emploi. Je reconnais, cela étant, que le chômage n'est pas très élevé en Haute-Savoie, ce qui facilite la tâche.

Ma dernière question, monsieur le directeur général, sera de savoir comment vous allez procéder avec les opérateurs, auxquels doit aussi s'appliquer la RGPP. Ne vont-ils pas traîner des pieds ou faire pression sur les élus locaux ou nationaux ? Qu'allez-vous faire par exemple avec la Sécurité sociale et les caisses d'allocations familiales ? Dans toutes les villes où les services sont regroupés, les files d'attente sont interminables. En viendra-t-on partout à ce qui se passe, dit-on, en Seine-Saint-Denis, où des chômeurs vont chercher des tickets qu'ils revendent ensuite à des usagers pour leur éviter une attente trop longue ?

M. François-Daniel Migeon. Les opérateurs sont en effet inclus dans le périmètre de la RGPP. Le rapport d'étape détaille l'ensemble des mesures qui leur seront appliquées. L'idée est qu'ils doivent eux aussi se réformer en profondeur, se moderniser et adopter de bonnes pratiques : nous les accompagnerons dans cette voie. Notre direction aide ainsi d'ores et déjà la CNAF à enclencher sa transformation et à réfléchir aux moyens d'améliorer la qualité du service, ce avec des moyens contraints. L'objectif est bien, à terme, que les opérateurs satisfassent cette injonction en apparence paradoxale.

M. Marc Francina, Rapporteur. Il y a du travail !

M. David Habib, Président. Messieurs, je vous remercie.

Audition du 10 mai 2011

À 9 heures : Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP)

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Dans le cadre de nos travaux sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, nous avons le plaisir d'accueillir M. Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), accompagné de Mme Marie-Anne Levêque, chef de service.

Monsieur le directeur général, comme vous le savez, le point de départ de nos travaux est le rapport que la Cour des comptes a établi l'an dernier à la demande de la Commission des finances sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État ». L'enjeu a paru suffisamment important pour que la Mission d'évaluation et de contrôle poursuive la réflexion avant l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

Je vous propose de commencer par un bref propos introductif, puis les rapporteurs vous interrogeront.

M. Jean-François Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP). Préférant me réserver pour les réponses à vos questions, je me contenterai de rappeler que c'est conjointement avec le directeur du Budget et le directeur général de la Modernisation de l'État que nous menons notre travail sur ce sujet. Nous nous en rencontrons une fois par semaine depuis le lancement de la RGPP ; nous formons l'équipe d'appui, que d'aucuns baptisent la troïka, pour le suivi de la mise en œuvre de la RGPP – et, en ce qui me concerne, de son volet « ressources humaines », notamment de son impact sur la masse salariale, en liaison directe avec mon collègue du Budget.

M. Marc Francina, Rapporteur. Ma première série de questions concerne la gestion des effectifs.

Comment les plafonds d'emplois ministériels sont-ils définis ? Quel bilan peut-on dresser de la gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois dans la fonction publique ?

Quels ont été les effets, en termes de réduction d'effectifs et d'évolution de la masse salariale, par ministère, du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ?

Quelles ont été les principales difficultés rencontrées par les différents ministères dans la mise en œuvre de ce principe ?

Que pouvez-vous nous dire de l'indication apportée par le secrétaire d'État chargé de la fonction publique, selon laquelle « 18 000 professeurs du primaire sont sans relation d'enseignement avec des enfants » ?

M. Jean-François Verdier. Sur les premières questions, je vous renvoie aux réponses que vous fera tout à l'heure mon collègue directeur du Budget.

Concernant les professeurs du primaire sans relation d'enseignement avec les enfants, le secrétaire d'État chargé de la fonction publique n'a jamais laissé entendre, contrairement à ce qui a pu être affirmé ici ou là, que 18 000 professeurs étaient payés à rien faire. Nous n'avons pas accès aux bases de données du ministère de l'Éducation nationale, mais les documents budgétaires nous apprennent que 17 % des enseignants du premier degré ne sont pas en responsabilité d'une classe. Si l'on applique ce pourcentage aux

effectifs mentionnés dans ces mêmes documents, on arrive à 39 000 ETPT. Mais ce chiffre comprend les directeurs d'école – qui pour la plupart, ne sont pas en responsabilité de classe –, les titulaires remplaçants, ainsi que les professeurs affectés dans les réseaux d'aide aux élèves en difficulté. En soustrayant ces différents agents, on arrive à un chiffre bien moindre, pouvant inclure notamment des agents déchargés de service pour raisons syndicales. La vraie question est de savoir si le fait que ces enseignants ne soient pas en responsabilité d'une classe contribue ou non à faire mieux fonctionner le système éducatif. Il revient au ministère de l'Éducation nationale de la trancher. Pour notre part, nous ne gérons pas les agents directement ; la DGAFP, « DRH groupe » de l'État, suit de très près l'évolution des effectifs avec la direction du Budget, ce qui lui permet de jouer son rôle lors des négociations salariales, quand il faut évaluer le coût des propositions, mais elle n'a pas à intervenir dans la politique de chacun des ministères.

M. Marc Francina, Rapporteur. Disposez-vous de la totalité des informations concernant le ministère de l'Éducation nationale ?

M. Jean-François Verdier. Oui, au travers des documents budgétaires et, par ailleurs, de la montée en puissance de l'Opérateur national de paye (ONP), occasion de lancer la construction d'un système d'informations de ressources humaines (SIRH) interministériel – dont mes prédécesseurs avaient rêvé et que je verrai peut-être aboutir.

M. Marc Francina, Rapporteur. Au moins en province, les directeurs d'école partagent leur temps avec une fonction d'enseignement. Est-il possible d'avoir des chiffres concernant les agents à temps plein ?

M. Jean-François Verdier. Le ministère de l'Éducation nationale en dispose probablement mais pour nous, ce n'est pas une information utile.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Plutôt que sur les effectifs, une réflexion est-elle engagée sur les missions de service public qui doivent incomber aux différents acteurs publics – État, collectivités territoriales, monde hospitalier ? Si oui, pouvez-vous nous indiquer son état d'avancement ? Si ce n'est pas le cas, pouvez-vous nous dire pourquoi ?

M. Jean-François Verdier. C'est évidemment le cœur du sujet de la RGPP. Un premier travail avait été effectué avant son lancement, avec les audits de modernisation lancés en 2006 et ceux qui ont suivi. Cette question des missions est d'autant plus importante que, notamment dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé, en termes de réduction d'effectifs, à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies. De même, certains dénoncent que la réforme territoriale de l'État aboutisse à paupériser l'échelon départemental au bénéfice de l'échelon régional.

Au moins deux missions de réflexion ont été lancées sur ce thème, l'une sous l'égide de la direction générale de la Modernisation de l'État et du Premier ministre, l'autre à l'initiative du ministère de l'Intérieur, conduite par un préfet et consistant à sonder les autorités locales. Nous attendons les résultats, qui devraient aboutir à des décisions d'ici l'été quant aux missions qui, eu égard aux moyens disponibles, et à l'objectif de supprimer 100 000 emplois d'ici 2012, sont susceptibles d'être supprimées ou de faire l'objet d'une réduction de leur voilure.

M. Marc Francina, Rapporteur. Va-t-on encore transférer des charges aux collectivités territoriales ? Est-il prévu une pause dans la mise en œuvre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, comme l'a indiqué le secrétaire d'État chargé de la fonction publique ?

M. Jean-François Verdier. En ce qui concerne un éventuel transfert de compétences, je n'ai aucun moyen de vous répondre. Je souligne cependant que lorsque des compétences ont été transférées, cela n'a pas été systématiquement en direction des

collectivités territoriales : cela s'est fait également vers des opérateurs. En termes d'emplois publics, force est de constater que les transferts de missions n'ont pas entraîné de diminution. Si donc l'objectif général est de diminuer l'emploi public, je ne suis pas certain que le transfert vers les collectivités territoriales soit une solution.

Enfin, M. Georges Tron n'a pas dit qu'il fallait mettre fin l'année prochaine à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, mais que, cette règle étant posée pour le budget triennal, il fallait s'interroger sur la continuation de cette politique après 2013, notamment au regard de la diminution mécanique du nombre annuel de départs à la retraite. Actuellement en effet, avec un nombre de départs avoisinant 70 000, le non-remplacement d'un départ sur deux fait recruter 35 000 personnes par an ; mais du fait de la courbe démographique, le nombre de départs devrait, toutes choses égales par ailleurs, descendre en dessous de 50 000 à partir de 2014 ou 2015, et tendre progressivement vers 35 000, soit le chiffre actuel de remplacement. Il est logique, dans ce contexte, de se demander si la règle actuelle doit évoluer ; la délimitation des missions de l'État doit permettre de déterminer s'il est ou non possible d'aller plus loin dans les gains de productivité.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. L'un des problèmes non résolus depuis des années est celui de la maîtrise par l'État de l'évolution des effectifs, autrement dit de la gestion prévisionnelle des emplois. À l'initiative de Michel Sapin, un observatoire de l'emploi public avait été mis en place ; mais il a maintenant disparu du paysage. Quel est aujourd'hui l'état des lieux en matière de gestion prévisionnelle des effectifs de la fonction publique d'État ?

M. Jean-François Verdier. La situation a considérablement évolué depuis dix ans. Cet observatoire a en effet été mis en sommeil il y a peu de temps, mais il est réactivé par la mise en place du Conseil commun de la fonction publique, prévu par la loi du 5 juillet 2010 et qui sera installé en fin d'année, après les élections professionnelles d'octobre 2011. Ce conseil commun comprendra en son sein un observatoire qui s'occupera de gestion prévisionnelle des emplois, mais aussi d'action sociale.

Il y a longtemps que l'on parle de gestion prévisionnelle des emplois dans la fonction publique, mais il est exact qu'elle a été peu pratiquée. Depuis six ans, la DGAFP conduit des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines avec chacun des ministères : sur une période de deux mois, entre février et avril, je reçois les représentants des quinze principaux ministères, au sens des missions LOLF, et nous balayons avec eux l'ensemble de leur politique RH – recrutements, promotions... – pour l'année à venir et les perspectives pour les deux ou trois années suivantes. Cela nous permet d'avoir un panorama exhaustif en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En deuxième lieu, je réunis environ une fois toutes les six ou huit semaines les DRH de tous les ministères, également pour faire le point sur leur politique RH ; nous parlons ensemble notamment à l'approche des négociations salariales. Et en troisième lieu, nous avons « passé la surmultipliée » avec la réforme territoriale de l'État, notamment en installant dans chaque région une plateforme régionale, dotée d'une équipe de cinq agents intégrée dans le secrétariat général pour les affaires régionales, chargée d'élaborer un plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines au niveau régional – et interministériel – et de mettre en place la politique de formation. Enfin, les bourses d'emplois permettent d'avoir une vision prospective des vacances de postes et de la situation dans tel ou tel secteur.

S'agissant du retour d'expérience, plusieurs outils ont été mis en place. Créé à l'initiative de M. André Santini, le Comité DRH public-privé réunit des DRH du secteur public et du secteur privé dans le but de diffuser les bonnes pratiques – et cela dans les deux sens, chacun pouvant apprendre de l'autre. Grâce à ces échanges, de nouvelles façons de travailler se développent. Par ailleurs, la DGAFP diffuse des études et rapports ; son conseil scientifique est composé quasi-exclusivement de personnes extérieures à l'administration de

gestion – professeurs d’université, correspondants étrangers, étudiants en cycle long. Ces outils seront complétés par le Conseil commun de la fonction publique en fin d’année, mais également dans le cadre de la mise en place de l’Opérateur national de paye (ONP). Celle-ci impose une connaissance très fine, à l’agent près, des effectifs de la fonction publique, et va donc s’accompagner de la mise en place du système interministériel (SIRH), comportant non seulement un volet de gestion de la paie, mais aussi un volet décisionnel : le ministre chargé de la fonction publique et le DGAFP pourront piloter l’évolution des effectifs, à partir d’indications précises traduisant les politiques menées par les ministères – par exemple celle du ministère de l’Intérieur, exprimée à travers l’évolution des effectifs relatifs de la police et des préfetures.

La gestion prévisionnelle des effectifs fait donc de grands progrès. Désormais, et c’est aussi l’intérêt du budget triennal, on peut piloter les grandes évolutions à horizon de trois ans. Mais il reste que nous avons eu d’extrêmes difficultés à recenser le nombre de contractuels et, surtout, qu’il nous a été impossible de faire un partage précis entre les contrats à durée déterminée – CDD – et à durée indéterminée – CDI – notamment parce que les informations individuelles transmises par les ministères ne sont parfois plus d’actualité au moment où elles nous sont communiquées. Aujourd’hui nous savons dire qu’il y a environ 875 000 non-titulaires dans les trois fonctions publiques ; demain, avec le SIRH, nous devrions pouvoir être beaucoup plus précis.

M. Marc Francina, Rapporteur. L’appel à des opérateurs extérieurs dont vous avez parlé n’entraîne-t-il pas de nouveaux coûts pour l’État ?

M. Jean-François Verdier. Depuis 2009, les opérateurs sont réunis chaque année au ministère du Budget. La réunion a eu lieu il y a quelques jours autour de M. François Baroin. M. Éric Woerth avait décidé d’appliquer aux opérateurs de l’État la même politique – non-remplacement d’un départ sur deux, maîtrise des budgets de fonctionnement. La question est prise à bras-le-corps par l’ensemble des opérateurs ; comme nous pour les services de l’État, ils cherchent à rendre le meilleur service au public et à faire en sorte que celui-ci ne soit pas dégradé par la réduction des effectifs.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Venons-en à un sujet qui fâche : le pouvoir d’achat. Un gel du point d’indice vient d’être annoncé. Quel est le montant de la « non-dépense » ainsi générée pour l’exercice en cours ?

Par ailleurs, j’aimerais connaître précisément le nombre de fonctionnaires concernés par une progression du pouvoir d’achat. Celui-ci dépend en effet non seulement du point d’indice, mais également d’autres éléments, par exemple la garantie individuelle du pouvoir d’achat (GIPA) ou la redistribution des économies liées au non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Tout cela constitue une nébuleuse que je ne parviens pas à éclaircir, en dépit des questionnaires que j’adresse en tant que Rapporteur pour avis de la commission des Lois. Si vous n’êtes pas en mesure de nous communiquer des chiffres aujourd’hui, peut-être pourrez-vous le faire ultérieurement.

M. Jean-François Verdier. La « non-dépense » générée par le gel du point d’indice, par rapport à un point en année pleine, est précisément de 1 860 millions d’euros pour les trois fonctions publiques, dont 860 millions d’euros pour la seule fonction publique de l’État, pour 2011 et pour 2012.

Parmi les facteurs qui ont une influence positive sur la rémunération des fonctionnaires, le principal est le GVT, générant chaque année plusieurs centaines de millions d’euros. Entre les augmentations de point d’indice, le GVT positif et les autres éléments de rémunération, on arrive à une progression de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) bien supérieure à l’inflation. On a créé il y a deux ans la garantie individuelle du pouvoir d’achat (GIPA), qui concernait dans un premier temps

l'ensemble des fonctionnaires dont l'indice terminal était au plus en échelle B, lorsque le traitement indiciaire avait évolué moins vite que l'inflation durant les quatre années précédentes. Ce dispositif est une véritable « usine à gaz » pour les ministères mais il a eu des effets non négligeables. La première année, environ 130 000 agents ont perçu un montant correspondant au différentiel entre la hausse de leur indice et l'inflation. Aucun fonctionnaire ne peut me dire que son salaire a diminué depuis 2007 : certains peuvent avoir, à l'occasion d'un changement de fonctions, perdu une indemnité spécifique, mais globalement les fonctionnaires ont été très largement gagnants. La deuxième année, le dispositif de la GIPA a été resserré et n'a bénéficié qu'à un peu plus de 50 000 fonctionnaires. Pour la période 2011-2013, le Gouvernement a décidé de revenir à la version initiale de 2009 ; on peut donc imaginer qu'à nouveau, 100 000 à 150 000 agents en bénéficieront.

La GIPA a coûté un peu moins de 50 millions d'euros en 2010 – pour les personnels civils et militaires. En 2009, elle avait coûté environ 100 millions d'euros, le nombre de bénéficiaires étant double. On peut donc imaginer que sur la période 2011-2013, ce sera à nouveau 100 millions d'euros par an.

Un autre élément important est constitué par les retours catégoriels, notamment l'utilisation que font les ministères des économies générées par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux – plus de 600 millions d'euros en 2009, 644 millions en 2010, environ 650 millions en 2011. Les ministères sont libres de l'affectation de ces ressources, mais il s'agit évidemment d'une liberté surveillée par la DGAFP, dont le rôle est de veiller à ce qu'il n'y ait pas de déséquilibre entre eux dans cette utilisation. Certains pratiquent le rééchelonnement indiciaire, notamment dans le cadre de la mise en place, pour les agents de catégorie B, du nouvel espace statutaire – qui permet aux agents de terminer à des échelons plus élevés qu'aujourd'hui, mais sur une durée plus longue. Il peut y avoir aussi le versement d'indemnités spécifiques, dans un ministère qui a connu des bouleversements profonds. La Cour des comptes a fait sur ces retours catégoriels des observations sur lesquelles il revient aux autorités politiques de trancher.

M. Marc Francina, Rapporteur. Parvenez-vous à faire une prévision du glissement vieillesse technicité – le GVT – sur trois ans ?

M. Jean-François Verdier. C'est la direction du Budget qui fait ces projections, nécessairement avec une marge d'incertitude puisque nous ne connaissons pas de manière précise le nombre des agents qui vont partir à la retraite et que, lorsqu'un ancien est remplacé par un jeune, mécaniquement la masse salariale diminue.

Pour notre part, notamment dans le cadre des négociations salariales, nous sommes attentifs au montant du SMIC, dont l'augmentation nous conduit à faire progresser les traitements du bas de l'échelle de la catégorie C – que ce soit par le biais d'un relèvement de l'indice minimum, par le versement d'une indemnité différentielle ou par l'octroi de points. Ces évolutions ont évidemment un impact global sur le GVT. D'année en année, on constate un tassement des grilles ; actuellement, le bas du A est à 48 points au-dessus du SMIC alors qu'en 2000, il était à 95 points au-dessus. Cela conduira nécessairement, me semble-t-il, à se poser dans les années à venir la question globale du mode de progression des agents, notamment si l'on veut continuer à valoriser la prime de fonctions et de résultats (PFR).

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Avez-vous les moyens d'apprécier, pour l'exercice en cours, les conséquences prévisibles de l'augmentation du SMIC sur les rémunérations des fonctionnaires ?

On observe dans certaines administrations, et surtout dans l'Éducation nationale, le recours fréquent aux heures supplémentaires. La DGAFP a-t-elle une vision globale de ce qu'elles représentent en équivalents temps plein ?

On a beaucoup parlé il y a quelques mois de la prime dont ont bénéficié les recteurs d'académie en fonction de leurs « performances » en termes de suppression de postes. Quel est l'impact de cette rémunération à la performance sur la masse salariale ?

M. Jean-François Verdier. Par un raisonnement global, l'augmentation du SMIC conduit à faire passer à 301 le minimum de traitement, fixé à l'indice 295 jusqu'à la mi-2011, ce qui génère une dépense d'environ 100 millions d'euros. En procédant de manière plus ciblée, par le versement d'une indemnité différentielle à ceux dont le traitement est inférieur au nouveau SMIC – système qui n'a pas été utilisé depuis 2000 –, le coût est forcément moindre ; il avoisine 60 millions d'euros.

Les heures supplémentaires ont représenté une dépense de 1 250 millions d'euros en 2010, contre 1 180 millions en 2009 et 1 milliard en 2008. Dans la fonction publique d'État, elles sont très majoritairement effectuées par les enseignants, lesquels représentent 80 % des bénéficiaires. Dans la fonction publique territoriale, où on dénombre 26 millions d'heures supplémentaires, 90 % des bénéficiaires sont des agents de catégorie C. Dans la fonction publique hospitalière, en 2008 les 3 millions d'heures supplémentaires ont donné lieu au versement de 55 millions d'euros.

La prime de fonctions et de résultats (PFR) n'est pas, contrairement à ce qui a pu être dit, une nouvelle prime. Il s'agit de rassembler sur une même ligne du bulletin de salaire l'ensemble des indemnités perçues par les agents, qui constituent un véritable maquis – on a dénombré dans la fonction publique de l'État 1 851 régimes indemnitaires différents. Bien sûr, cela prendra du temps. Actuellement, environ 60 000 agents de l'État, principalement des catégories A+ et A, sont entrés dans le régime PFR ; nous l'étendons à la catégorie B, d'abord pour les filières administratives, puis techniques et sociales. Pour la catégorie C, cela se fera sur volontariat des ministères.

Demain, le traitement d'un agent devra être composé d'un bloc indiciaire et d'un bloc indemnitaire lui-même composé de deux parties, l'une liée à la fonction occupée par l'agent – le « F » de la PFR –, l'autre liée aux résultats – le « R ». Mais cette deuxième partie est assez faible – autour de 10 %. La première année, la PFR versée tenait compte de ce qui avait été versé au titre de l'année antérieure, pour éviter un changement brutal. À partir de cette année, les agents pourront voir leur rémunération augmenter ou baisser. Très logiquement, la partie « R » augmente avec le grade de l'agent, la fixation d'objectifs n'ayant véritablement de sens qu'à partir d'un certain niveau de responsabilités. Mais tout cela doit normalement se faire à masse salariale constante.

M. Marc Francina, Rapporteur. Il a été question de transformer les 600 000 CDD de la fonction publique en CDI. Où en est-on ? Quel est le coût prévisionnel de l'opération pour le budget de l'État ?

M. Jean-François Verdier. On dénombre 875 000 agents non titulaires dans les trois fonctions publiques, dont environ 370 000 dans la fonction publique de l'État. L'accord qui a été signé par six des huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique de l'État prévoit sa traduction dans un projet de loi – qui devrait être présenté en Conseil des ministres à la fin du mois de juin. Il vise, comme l'avait demandé le Président de la République, non seulement à mettre un terme aux situations de précarité existantes mais à éviter qu'elles ne se reproduisent : comme l'ont rappelé les ministres, il y a eu seize plans de titularisation depuis 1950, ce qui n'a pas mis fin au problème.

Aucun syndicat ne conteste le fait qu'il faille des contractuels pour faire face à des besoins spécifiques ou temporaires. Il ne faut pas pour autant les laisser dans une situation de précarité ; d'où un dispositif en plusieurs volets. L'accès à la titularisation va être ouvert, *via* des concours réservés, à des contractuels en CDI ou en CDD qui répondent à des besoins permanents – s'ils le souhaitent, tant il est vrai que la majeure partie des contractuels ayant

des fonctions équivalentes à des agents de catégorie A ou A+ n'ont, financièrement, aucun intérêt à la titularisation. Il sera également possible de donner un CDI à des agents qui, actuellement, ne peuvent pas en obtenir un : dès lors que les agents auront travaillé six années sur les huit dernières dans des fonctions de même nature, ils auront un CDI. Quant aux plus de 55 ans, ils obtiendront automatiquement un CDI s'ils justifient de trois ans de CDD. Enfin, différentes mesures visent à éviter que le stock de contractuels en situation précaire ne se renouvelle – possibilité de primo-recrutement en CDI, portabilité des CDI entre ministères ou entre structures.

Tout cela se fait à coût nul pour les finances publiques puisque les agents sont déjà rémunérés. Sans parler, bien sûr, des conséquences sur le coût des pensions, le seul coût pouvant être anticipé dans les années à venir concerne une certaine catégorie d'agents, en matière de cotisations, du fait du passage d'un régime de retraite à un autre ; mais il sera assez faible, eu égard au nombre d'agents concernés. Comme le ministre l'a indiqué, la population éligible aux mesures dans les trois fonctions publiques est d'environ 160 000 personnes, dont 40 000 à 50 000 dans la fonction publique de l'État ; mais sur ce nombre, beaucoup ne seront pas intéressés et d'autres ne réussiront pas les concours réservés, et par ailleurs les ministères pratiqueront le contingentement.

M. David Habib, Président. Monsieur le directeur général, il me reste à vous remercier.

Audition du 10 mai 2011

À 10 heures : Audition, ouverte à la presse, de M. Vincent Chriqui, directeur du Centre d'analyse stratégique

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Monsieur le directeur, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Nos travaux sont animés par trois rapporteurs, M. Charles de La Verpillière, M. Marc Francina et M. Bernard Derosier, qui représentent des commissions et des sensibilités politiques différentes ; leur objectif est de dégager des éléments de consensus afin de donner un éclairage parlementaire à une question présente dans le débat public depuis 2007. Un représentant de la Cour des comptes, M. Pierre Jaillard, assistera également à cette audition.

M. Vincent Chriqui, directeur du Centre d'analyse stratégique. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, je suis heureux de pouvoir vous apporter quelques informations, sur la base notamment du Tableau de bord de l'emploi public réalisé en liaison avec la direction générale de l'Administration et de la fonction publique – DGAFP. Je suis pour cela accompagné de M. Olivier Passet, chef du département des Affaires économiques et financières.

Le champ d'activité du Centre d'analyse stratégique est vaste : il touche à la fois à l'économie, au développement durable, à l'emploi et aux questions sociales. Nous étudions les sujets un par un, en cherchant à donner un éclairage ponctuel et original, qui diffère de la vision en continu qu'ont la direction du Budget ou la DGAFP. En l'espèce, nous avons adopté une approche plus économique et agrégée que celle de la DGAFP, centrée sur les aspects juridiques et statutaires. Il ne s'agissait pas d'un travail prospectif ; mais l'étude des dix à vingt dernières années et des transformations récentes pourraient permettre d'éclairer utilement l'avenir.

Nous avons en outre adopté une démarche comparatiste, afin d'évaluer la situation de la France, en termes de niveau d'administration, par rapport à d'autres pays. Ces deux approches – vision économique agrégée, comparaison internationale – sont d'ailleurs complémentaires, dans la mesure où certaines catégories françaises – comme « titulaires » et « vacataires » – n'existent pas ailleurs ; il faut donc se référer à des concepts économiques, comme les « emplois financés par l'impôt », ou les emplois de l'État distingués des emplois des collectivités territoriales.

M. Marc Francina, Rapporteur. Confirmez-vous que les effectifs des fonctionnaires de catégorie A ont diminué dans une moindre mesure que ceux des fonctionnaires de catégorie C ?

Certains ministères, comme la Justice, l'Enseignement supérieur, la Sécurité ou les ministères sociaux, ont été relativement épargnés par la révision générale des politiques publiques – la RGPP –, contrairement à d'autres, comme la Défense, l'Équipement ou l'Écologie. Qu'en est-il au ministère de l'Éducation nationale, actuellement sous les feux de l'actualité ?

En matière de fiscalité des entreprises, la Suisse est en avance sur tous les autres pays : là-bas, ce sont les cantons qui fixent les taux d'imposition. Pourquoi ne pas avoir établi de comparaison avec elle ?

M. Vincent Chriqui. Effectivement, les ministères, même s'ils sont soumis à la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, conservent une certaine marge de manœuvre, qu'ils utilisent pour recruter de préférence des fonctionnaires plus qualifiés,

notamment des fonctionnaires de catégorie A, afin de mieux s'adapter aux efforts qui leur sont demandés.

Si l'on ne prend pas en considération la promotion interne, le taux de remplacement des agents titulaires civils de l'État est, pour la période 2003-2007, de 0,85 pour la catégorie A, de 0,81 pour la catégorie B et de 0,71 pour la catégorie C. Dans la Note de synthèse n° 214 de février 2011, qui vous a été transmise, il est précisé que « la décroissance des recrutements est particulièrement forte pour la catégorie C, où le non-remplacement des départs à la retraite est plus de deux fois supérieur à celui des agents de catégorie A, et pratiquement trois fois supérieur à celui des agents de catégorie B ».

Toutefois, dans les prochaines années, les départs concerneront davantage la catégorie A. Le mouvement actuel de déformation de la structuration des qualifications à la faveur des remplacements est par conséquent appelé à se ralentir.

S'agissant de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, il existe de grandes différences dans son application, qui correspondent aux priorités fixées durant la législature. Au ministère de la Justice, le taux de remplacement est supérieur à 1 ; en revanche, à la Défense et à l'Équipement, il est inférieur à la norme de 0,5 ; il est proche de l'unité pour l'Enseignement supérieur et la recherche, et de 60 à 70 % pour l'Enseignement scolaire. Nous n'avons pas eu la possibilité d'opérer la distinction entre les personnels pédagogiques et les personnels administratifs, mais tout laisse à penser que le taux de remplacement est supérieur pour les premiers.

Quant à la comparaison avec la Suisse, je déplore, comme vous, ce manque.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Vous donnez du taux supérieur de remplacement des fonctionnaires de catégorie A une explication vertueuse : l'administration chercherait à se renforcer en matière grise. N'y aurait-il pas, aussi, la tentation de « l'armée mexicaine », avec une pyramide qui se « cylindrerait » sous l'effet de la création d'emplois offrant des débouchés aux personnels de catégories inférieures ? Un bon indicateur serait de savoir comment a évolué, ces dernières années, le nombre des emplois de direction.

M. Vincent Chriqui. Comme le montre le tableau n° 4, page 8, de la Note de synthèse n° 214, même si l'on ne tient pas compte des promotions internes, les taux de remplacement sont très variables suivant les catégories statutaires. Quant à savoir si cela a permis d'accélérer certaines carrières, il faudrait poser la question soit à la DGAFP, soit à la direction du Budget.

On constate tout de même que le nombre des directeurs d'administrations centrales a été considérablement réduit. La situation peut varier d'un ministère à l'autre, et l'étagement des responsabilités peut être plus important qu'auparavant, globalement, le nombre des emplois de direction a diminué au cours des dernières années.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Le Centre d'analyse stratégique est chargé de définir des objectifs pour le compte du Premier ministre. L'avez-vous fait s'agissant de services publics de l'État, voire des collectivités territoriales ?

M. Vincent Chriqui. Nous n'avons pas réalisé récemment d'étude portant précisément sur ce sujet, même si on trouve des éléments de comparaison internationale dans le Tableau de bord. On peut en conclure que la France a un niveau d'emploi public légèrement supérieur à la moyenne, mais qu'elle recourt moins à la sous-traitance que d'autres pays développés : cela relève d'un choix de mode d'organisation de l'administration. Par ailleurs, il y a plus d'emplois administratifs ou de support dans des fonctions comme l'éducation ou la santé. Cela étant, constater que l'on est différent n'implique pas qu'il faille se rapprocher de la moyenne !

Un exercice stratégique sur le service public, quoique possible, sortirait de notre champ d'activité habituel, dans la mesure où le Centre d'analyse stratégique ne dispose pas de moyens d'études approfondis dans ce domaine.

M. Marc Francina, Rapporteur. Vous consacrez une partie de votre étude aux opérateurs. Il y a quelques années, j'avais rendu un rapport conseillant au ministère de la Défense de limiter le recours à l'externalisation. N'assiste-t-on pas actuellement à une dérive ? L'État se déchargerait-il de certains métiers de la fonction publique sur les opérateurs ? Garde-t-il le contrôle sur eux ? Du point de vue budgétaire, n'est-ce pas un détournement ?

M. Vincent Chriqui. Il s'agit d'une question clé. Il est clair que la réduction assez forte des emplois de l'État est pour partie compensée par des augmentations d'effectifs chez les opérateurs. Toutefois, il faut prendre garde à ne pas confondre les évolutions réelles et les opérations comptables : si, dans certains cas, le ministère a réduit son personnel et l'opérateur a recruté, dans d'autres, on a simplement changé les règles de gestion et la manière de comptabiliser les personnels. C'est ce qui s'est produit pour les universités : aucun personnel n'a été déplacé, mais dès lors que les établissements acquéraient un certain degré d'autonomie, leurs agents étaient comptabilisés au titre des opérateurs, et non plus au titre de l'État.

On ne peut cependant pas parler de « détournement », car tout est assumé et affiché ; par ailleurs, cela ne modifie pas le sens de l'évolution. Globalement, pour la période 2006-2011, sur une diminution globale de 16 % des emplois de l'État, un tiers correspond à l'augmentation de la part des opérateurs, un tiers à des transferts de compétences aux collectivités locales, et un tiers à la réduction nette des effectifs affectés aux missions de service public.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vos études administration par administration font apparaître des situations de sureffectif et des poches de pénurie. De notre côté, nous avons vécu des expériences difficiles sur le terrain, par exemple en raison de l'incapacité des services de déneigement d'intervenir sur certaines routes. Dispose-t-on de prévisions fiables et réalisables sur l'évolution des effectifs ? Dans le cas contraire, n'est-ce pas un obstacle à la poursuite de la politique actuelle ?

M. Vincent Chriqui. Nous ne faisons pas de prévisions ; cette mission revient à la DGAFP et, surtout, à la direction du Budget – qui travaille sur différentes hypothèses d'évolution des effectifs dans le cadre de la programmation triennale.

Je le répète, le Tableau de bord de l'emploi public n'est pas un document prospectif. Il ouvre des pistes de réflexion, dans la mesure où il constate des excédents et des besoins, mais il manque l'exercice de consolidation qui permettrait de définir un chemin d'évolution de la fonction publique. Un tel exercice suppose des choix politiques, qui ne se déduisent pas d'une simple analyse technique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Ces éléments permettent-ils néanmoins à l'État de disposer de prévisions fiables – votre rôle étant d'éclairer le Gouvernement et le Premier ministre ?

M. David Habib, Président. Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser les cas de sureffectif ou de sous-effectif que vous avez tout de même identifiés ? Au directeur général de la Modernisation de l'État, qui nous disait que la RGPP était formidable et qu'elle avait amélioré la situation des Français, j'avais demandé d'appuyer ses dires par trois exemples. Qu'auriez-vous répondu à sa place ?

M. Vincent Chriqui. Nous ne nous sommes posé la question ni de l'évolution à terme, ni des objectifs possibles en matière de service public.

M. Marc Francina, Rapporteur. Vous ne faites donc pas de propositions ?

M. Vincent Chriqui. Nous en faisons, à partir de l'analyse de la situation à un moment donné, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sur l'apport, pour une meilleure compréhension du sujet, de concepts comme « les effectifs rémunérés sur crédits publics », et sur les instruments de mobilité méritant d'être développés. Il s'agit de propositions purement méthodologiques.

La France dispose d'un outil de prévision budgétaire, qui est piloté par la direction du Budget : la programmation pluriannuelle des finances publiques. C'est dans ce cadre que sont prises les décisions concernant les évolutions à venir – vous pourrez interroger le directeur du Budget sur ce sujet. La limite de cette approche, c'est qu'elle est très agrégée et ne repose pas sur une typologie fine des missions de service public. Mais ce travail-là, nous ne l'avons pas fait.

Je sais peu de chose de la situation dans les différents ministères. Certains se sont réformés profondément, sous l'effet non seulement de la RGPP, mais aussi de mouvements antérieurs. C'est le cas du ministère des Affaires étrangères, à travers l'informatisation, la fonction achat, le recours à la sous-traitance et l'évolution du réseau consulaire. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a pour sa part inauguré la démarche des contrats pluriannuels de performance avec les grandes directions ministérielles, et la modernisation de la direction des Impôts, assise sur la réforme des outils informatiques, a permis de réduire les effectifs sans que la qualité de service ne se dégrade. Troisième exemple, la décentralisation a eu des effets considérables sur l'exercice des missions du ministère de l'Équipement – même s'il y a constamment des discussions pour savoir où l'on a besoin d'ingénieurs.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Ce n'est pas d'ingénieurs dont on a besoin !

M. David Habib, Président. Je vous invite à venir nous rendre visite dans nos départements, monsieur le directeur !

M. Vincent Chriqui. S'agissant des effectifs, les comparaisons internationales que nous avons faites portent sur des postes très agrégés. Il semblerait qu'en France, comparativement aux autres pays, les missions opérationnelles soient moins bien pourvues en personnel que les fonctions administratives ou de support. Peut-être y a-t-il là une piste d'évolution à creuser ? D'ailleurs, elle est déjà mise en œuvre au ministère de l'Éducation nationale, où l'effort de réduction des effectifs porte davantage sur les personnels administratifs que sur les personnels pédagogiques. Dans le cas de la Santé, les effectifs sont, globalement, plutôt supérieurs à la moyenne, mais ils sont moins nombreux sur des fonctions précises, comme les infirmiers ou les personnels s'occupant des malades en soins aigus. Il reste qu'il s'agit d'éléments de comparaison internationale : on peut considérer que la France n'a pas vocation à s'aligner sur la moyenne européenne dans tous les domaines.

M. Marc Francina, Rapporteur. N'a-t-on pas supprimé plus de postes dans les services déconcentrés que dans les administrations centrales ? Il semblerait qu'à la suite de la réforme du ministère de l'Intérieur, Paris soit de plus en plus la France ; certaines sous-préfectures n'ouvrent même plus le mercredi !

M. Vincent Chriqui. Je ne connais pas assez le cas du ministère de l'Intérieur pour le commenter, mais il est certain qu'on peut l'ajouter à la liste des ministères sur lesquels la RGPP a eu des effets importants.

Toutefois, je ne crois pas que la réduction des effectifs ait été moins forte dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés – au contraire.

M. Olivier Passet, chef du département des Affaires économiques et financières du Centre d'analyse stratégique. La RGPP a touché de nombreux guichets, ce qui se

ressent très fortement à l'échelon local. Quand on rationalise les procédures en utilisant les possibilités offertes par l'informatisation et l'e-administration, le résultat est particulièrement visible. Toutefois, il ne s'agit pas d'une spécificité française : le passage d'une technologie à l'autre concerne toutes les entreprises et toutes les organisations dans le monde.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Existe-t-il un bilan chiffré des transferts aux opérateurs extérieurs ? En définitive, est-ce que cela représente vraiment une économie ?

M. Vincent Chriqui. Les principaux transferts sont liés à la décentralisation des TOS et du personnel des établissements agricoles, et à l'autonomie financière des universités. Dans ce dernier cas, il n'y a pas eu modification du rattachement : le personnel a cessé d'être comptabilisé dans les effectifs du ministère par suite de l'évolution du cadre législatif. Toutefois, cela recouvre des changements réels dans la manière dont ils sont gérés et dont l'université s'administre.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Je parlais plutôt du transfert de missions à des opérateurs privés.

M. Vincent Chriqui. À ma connaissance, ce mouvement n'a pas été significatif en France. Il ne s'agit pas d'un facteur déterminant d'évolution de l'exercice des missions de service public au cours des dernières années.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Au ministère de l'Équipement, si !

M. David Habib, Président. Toutes les fonctions d'ingénierie ont été transférées ; on en ressent beaucoup les effets au niveau local. Nous avons d'ailleurs consacré une MEC à ce sujet, il y a trois ans.

M. Vincent Chriqui. Nous avons privilégié l'approche agrégée, avec les limites que cela comporte ; ce mouvement n'est pas suffisamment important pour apparaître dans les chiffres globaux.

M. David Habib, Président. Au niveau local, on ressent également les transferts d'emplois vers les collectivités territoriales.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Transferts qui ne diminuent pas le volume de l'investissement public consacré à l'administration !

M. David Habib, Président. Je pense au contraire que cela accroît la contrainte financière pour la puissance publique en général. D'ailleurs, les communes qui ont l'obligation de délivrer des passeports mesurent bien le coût que cela représente !

M. Marc Francina, Rapporteur. D'après votre comparaison internationale, où fait-il bon être fonctionnaire ?

M. Vincent Chriqui. C'est dans les pays du Nord de l'Europe – Finlande, Suède, Danemark, Norvège – que l'on trouve le plus fort taux de fonctionnaires. Il existe de toute évidence un modèle nordique.

M. David Habib, Président. Monsieur le directeur, nous vous remercions.

Audition du 10 mai 2011

À 11 heures : **Audition, ouverte à la presse, de M. Julien Dubertret, directeur du Budget**

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Nous accueillons maintenant M. Julien Dubertret, directeur du Budget, accompagné de Mme Anne Duclos-Grisier, sous-directrice chargée de la deuxième sous-direction de la direction du Budget.

Monsieur le directeur, c'est avec grand plaisir que je vous souhaite la bienvenue pour votre première audition devant la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances, quelques jours après votre prise de fonctions, sachant que vous avez commencé cette matinée par une audition devant la MILOLF.

Vous connaissez le principe de la MEC, qui est de formuler des propositions consensuelles sur les politiques publiques ; son organisation est paritaire ; elle est accompagnée par la Cour des comptes, en l'occurrence M. Pierre Jaillard, rapporteur.

Je vous propose de commencer cette audition par un bref propos introductif – j'ajoute que nous venons d'entendre successivement M. Verdier, directeur général de l'Administration et de la fonction publique, et M. Chriqui, président du Conseil d'analyse stratégique.

M. Julien Dubertret, directeur du Budget. La masse salariale de l'État représente un montant considérable, de l'ordre du tiers de ses dépenses, et l'on ne peut imaginer une politique budgétaire digne de ce nom sans instruments de programmation, de suivi et de tenue de cette masse, sachant notamment les effets très importants que la politique salariale de l'État peut avoir sur les dépenses des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. Cette dépense présente en outre une caractéristique propre, à savoir que si, comme la totalité de celle de l'État, elle est relativement rigide, ce caractère est accentué en ce qui la concerne. Certes, il n'y a pas de dépense totalement rigide, mais on ne peut en l'occurrence agir sérieusement sur la masse salariale qu'avec beaucoup de constance. Enfin, la politique des rémunérations, singulièrement celle des effectifs, n'est pas forcément gratifiante dans un premier temps s'agissant de faire des économies en supprimant des emplois. Quant à créer, *a contrario*, quelques emplois, il convient de lutter contre une tendance à considérer qu'un peu de dépense supplémentaire n'est pas très grave. Embaucher un fonctionnaire entraîne en effet des conséquences en termes de dépenses non seulement sur toute la durée de sa carrière, mais également sur toute la période pendant laquelle il sera pensionné.

Bref, il s'agit d'une dépense rigide, sur laquelle on ne peut agir que de façon progressive et avec constance, et qui engage sur une durée extrêmement longue.

La dépense de personnel a été, ces dernières années, très concernée par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ce processus d'analyse de la dépense et d'évaluation de la performance des pouvoirs publics, en particulier de l'administration de l'État, est en effet particulièrement adapté à la dépense de l'État relative au titre 2. Tant la mise en œuvre des politiques publiques que l'organisation des administrations soulèvent en effet immédiatement la question de la dépense de personnel. La RGPP nous a permis de ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite, en s'appuyant sur toute une série de réformes qui ont permis au Gouvernement de faire prévaloir non seulement une logique d'économies, mais également une logique de qualité de service et d'efficacité. Ce n'est que par cette voie que l'on peut à la fois maintenir un service public de qualité et maîtriser la masse salariale.

M. Marc Francina, Rapporteur. Pourriez-vous décrire le processus de définition des plafonds d'emplois ministériels – question sur laquelle M. Verdier a tout à l'heure préféré vous laisser répondre – et dresser le bilan en termes de réduction d'effectifs et de conséquences sur l'évolution de la masse salariale, par ministère, par année et par catégorie d'emploi, du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite.

M. Julien Dubertret. Depuis cinq ans à peu près, la politique d'effectifs de l'État se définit en équivalent temps plein (ETP) – en vraies personnes, si j'ose dire. Le marqueur de cette politique, à savoir le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, se mesure en effet à partir d'effectifs qui étaient employés et qui ne le sont donc plus. Après que les arbitrages sont rendus sur des flux d'ETP pour une année donnée, c'est-à-dire sur les non-remplacements de départ à la retraite, le résultat est communiqué au Parlement par le biais des documents budgétaires et est traduit en langage juridique en termes d'autorisation d'emplois au sens de la loi organique, c'est-à-dire en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), notion qui rend compte du moment de l'année où chaque variation de l'effectif – départ ou arrivée – s'est produite.

C'est à partir de l'ETP et de sa traduction en ETPT que nous définissons chaque année les plafonds d'emplois. Comme il s'agit de plafonds d'emplois ETPT, ils rendent compte de ce qui se passe l'année du projet de loi de finances, mais avec un effet d'extension en année pleine de ce qui s'est passé l'année précédente. En régime de croisière, la suppression par un ministère de 100 emplois par an sur cinq années consécutives se réalisant en moyenne à mi-année, se traduira, la première année, par moins 50 ETPT puis pendant quatre années par moins 100 et enfin la sixième par moins 50, à savoir l'extension en année pleine de la dernière année de suppression d'emplois.

Le plafond d'ETPT, qui correspond à l'autorisation parlementaire, est indispensable pour donner un cadre, encore qu'il convient de veiller à ce qu'il ne se situe pas trop au-dessus de l'effectif réel. On a en effet pu constater, notamment en raison de difficultés méthodologiques lors du passage du régime de l'ordonnance de 1959 à celui de la LOLF, que des marges ont été, sans doute par prudence, prises année après année. Aussi, le ministère du Budget s'efforce de faire revenir le plafond d'emplois au plus près de la réalité des effectifs, raison pour laquelle des corrections sont demandées – ce qui a été le cas pour le projet de loi de finances pour 2008 et ce qui le sera vraisemblablement pour d'autres.

M. Marc Francina, Rapporteur. Est-ce votre direction qui arbitre la répartition entre ministères ?

M. Julien Dubertret. Après un processus d'arbitrage sur les ETP, le dialogue interministériel reprend pour qu'il soit traduit en ETPT. Généralement, la transposition du schéma d'emplois lui-même ne présente pas de difficultés. Les recrutements et les départs, qu'ils interviennent plutôt en début d'année ou plutôt en fin d'année, se constatent de façon objective et n'ont pas besoin d'arbitrage dans un schéma d'ETPT. Ce qui peut nécessiter un arbitrage réel, c'est lorsqu'une marge inemployée d'ETPT existe qui ne se justifie pas par le niveau des effectifs réels. Il n'est pas sain, de mon point de vue, qu'un ministère dispose d'une forte marge de manœuvre sous plafond, car c'est lui donner la tentation de réclamer des recrutements supplémentaires en arguant d'une autorisation parlementaire, alors même que celle-ci n'a pas été votée en ce sens.

Par ailleurs, une cohérence doit exister entre le montant des crédits du titre 2, la situation de l'effectif réel, telle qu'elle évoluera au cours de l'année, et le plafond d'ETPT voté dans l'article d'équilibre de la loi de finances. Nous sommes comptables du bon ajustement de ces trois compteurs, et nous essayons de faire de notre mieux – des mesures ont été prises pour éviter les difficultés que nous avons rencontrées l'année dernière – pour aboutir à la cohérence entre le titre 2 et les ETP – l'effectif réel. Beaucoup a été fait pour

réduire, sinon les vacances, du moins les ETPT inutilisés, mais il reste encore quelques efforts à fournir afin d'aboutir à une situation où masse salariale et ETPT seraient pleinement en ligne.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous dites que « *la RGPP nous a permis de ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite* ». Si votre mission première est d'aligner des chiffres, avez-vous, avant même d'exercer vos fonctions actuelles, réfléchi – ce qui pourrait éclairer votre action d'aujourd'hui – aux missions de service public que doit conduire l'État ? En d'autres termes, la RGPP ne doit-elle porter que sur le nombre des fonctionnaires ou également sur les missions que doit exercer l'État ?

M. Julien Dubertret. Incontestablement, aligner des chiffres fait partie de mon travail. Cela dit, je considère celui-ci, tant dans mes fonctions actuelles que précédemment, comme devant me conduire à m'interroger sur les missions de service public et, même si la décision appartient à l'arbitre politique, sur leur utilité et leur efficacité. J'ai été particulièrement frappé dans ma carrière par l'extraordinaire changement de mode d'approche entre l'avant et l'après RGPP – plus même qu'entre l'avant et l'après LOLF – s'agissant des effectifs et des missions de l'État. Avant, il s'agissait de discussions à l'aveugle entre des ministères gestionnaires demandant en conférence budgétaire des moyens supplémentaires selon eux indispensables et un ministère du Budget exigeant qu'ils travaillent avec moins, ce qui se terminait le plus souvent par une sorte de jugement de Salomon. Un tel résultat, insatisfaisant tant du point de vue de l'action de l'État que de celui de la maîtrise de sa masse salariale, conduisait à une sorte d'asymétrie, avec des bouffées soit de créations soit de suppressions d'emplois, dans des proportions d'ailleurs jamais très importantes, mais sans que l'on s'interroge sur la question de savoir si l'État faisait bien ce qu'il entreprenait sans entrer suffisamment dans l'évolution des politiques publiques.

Sans la loi organique, cette démarche d'évaluation des politiques publiques n'aurait à mon avis jamais été possible. Avec la LOLF, l'ensemble des administrations – mais également des ministres et de leur cabinet – a compris qu'il y a une performance de l'action publique, qu'elle doit être mesurée et qu'il doit en être rendu compte. Pour autant, le volet performance des projets de loi de finances ne constitue pas en lui-même une évaluation des politiques publiques et n'est pas suffisant pour mobiliser les acteurs dans le dialogue budgétaire. Mais c'est un point de passage obligé – le point de non-retour a même été atteint – qui a permis d'habituer les acteurs à l'idée qu'un exercice de type RGPP est légitime, ce qui signifie que l'on ne travaille plus à l'aveugle.

Pour mettre les choses en perspective, le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite constitue un moteur très puissant pour nous obliger collectivement à nous questionner sur la façon dont nous travaillons et à mener un travail de fond avec l'aide d'équipes d'audit - qui ont à la fois du recul et une vraie connaissance des politiques considérées – afin d'avoir une discussion informée et non plus de chiffonniers autour des missions, les décisions sur les effectifs étant prises en fonction des réformes qu'on souhaite mettre en œuvre. De ce point de vue, la pluriannualité nous a énormément aidés, en ce sens qu'elle justifie, puis qu'elle engage publiquement devant le Parlement pour plusieurs années, un travail de plusieurs mois au lieu d'une conférence budgétaire de quelques heures.

S'agissant, au total, de la manière dont je conçois ma fonction aujourd'hui, je dirai que je suis sans doute beaucoup plus heureux que nombre de mes prédécesseurs qui étaient peut-être davantage réduits à des logiques arithmétiques. Le travail budgétaire trouve au contraire son plein développement dans une approche qui s'intéresse au fond des politiques et qui s'inscrit dans une logique de dialogue entre les administrations et une contre-administration avec l'aide d'une expertise, et qui nous permet de donner un vrai sens, en termes de politique publique, à la réduction des effectifs.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Pour être un ancien fonctionnaire, des mesures comme celle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, j'en ai déjà vu. Il en est allé ainsi, après le tournant de la rigueur pris dans les années 1984-1985 par le gouvernement Fabius, du gel d'un emploi sur trois, celui-ci étant, l'année d'après, réattribué ou pas après une discussion serrée avec la direction du Budget lors de la préparation de la loi de finances. Aujourd'hui, toujours selon la règle de la fongibilité, si on ne remplace pas un départ sur deux à la retraite, celui qui est remplacé devrait l'être dans n'importe quelle catégorie. Or, selon M. Chriqui, le taux de remplacement est plus important en catégorie A qu'en catégorie B ou C. N'y a-t-il pas là un risque de contournement de la règle pour atténuer son effet financier en ciblant le remplacement surtout sur les catégories aux rémunérations élevées et dans les emplois de direction ? Comment à cet égard évolue le nombre d'emplois de direction – chefs de service ou assimilés ?

M. Julien Dubertret. Y a-t-il là un risque ou une chance ? Plusieurs éléments de réponse peuvent permettre de répondre à la question.

Si les emplois sont fongibles entre catégories, à l'époque de l'ordonnance de 1959 la pyramide des âges – avec son « cylindrage » – donnait lieu à de nombreuses dérogations et à du surnombre – peut-être ne contrôlait-on pas suffisamment la dérive budgétaire liée à une forme de requalification des emplois. Si je suis un petit peu plus optimiste concernant la période actuelle – rien n'étant acquis –, cela tient au fait que la RGPP est guidée par des mesures dont on sait ce qu'elles signifient en termes de requalification du personnel des ministères. Par le biais des réformes elles-mêmes, qui affectent tout de même une grande partie des effectifs du ministère, on dispose donc d'un premier moyen de contrôle du risque que vous évoquez.

Un instrument complémentaire tient à la maîtrise du taux de retour catégoriel. Une règle existe en effet, qui me semble assez correctement respectée : elle consiste à lier le retour catégoriel au rendement du schéma d'emploi, et donc à ne pas nécessairement s'opposer à des requalifications. Celles-ci peuvent être légitimes, car la réforme passe par des suppressions d'effectifs souvent dans des fonctions qui n'ont plus un contenu très intéressant en termes de politique publique et qui peuvent être assurées autrement, voire pas du tout. En revanche, les besoins de développement de capacité de conception et d'initiative des administrations sont forts. La requalification, même si elle est coûteuse, peut donc être utile. Simplement, il faut l'encadrer au moyen du retour catégoriel. Aussi les arbitrages portent-ils sur le calibrage exact de l'enveloppe de retour catégoriel, étant vérifié que les mesures, notamment de repyramidage, restent financées au sein de cette enveloppe. Je ne nierai pas qu'il y a eu ici ou là quelques dérapages mais, d'une manière générale, c'est là un guide assez utile pour vérifier que l'on n'organise pas, sans le savoir, une requalification non contrôlée.

Enfin, de manière beaucoup plus conjoncturelle, la RGPP s'est accompagnée d'un exercice spécifique de réduction du nombre de directions d'administration centrale : par une sorte de transposition du « un sur deux », il a été voulu que les directions d'administration centrale voient leur nombre diminué par deux dans chaque ministère. Cette volonté peut se discuter, mais le résultat auquel on est parvenu est très significativement proche de la cible visée. Je ne doute pas que ce soit un exercice à réitérer assez régulièrement, car les méthodes des ministères sont innombrables pour contourner de telles contraintes.

En résumé, une réforme bien conçue, un contrôle du taux de retour catégoriel et un exercice ponctuel de reconsidération des organigrammes dans le sens de l'économie : tels sont les ingrédients sur lesquels nous sommes appuyés pour lutter contre la dérive des coûts. Je n'aurai pas la prétention de dire que c'est l'alpha et l'oméga de la tenue du titre 2, mais c'est en tout cas une base sur laquelle on peut travailler et qui a été selon moi efficace ces dernières années.

M. Marc Francina, Rapporteur. Votre expérience d'avant et d'après la LOLF vous permet-elle de dire s'il y a des sureffectifs dans certains ministères et des sous-effectifs dans d'autres ? Par ailleurs, si tous les préfets se vantent d'une grande réussite dans la mise en place de la réforme, la province a quelque peu souffert avec, par exemple – c'est un député de province qui vous parle –, la fermeture des services publics le mercredi dans les sous-préfectures, avec toutes ses conséquences en termes de réactivité, s'agissant notamment de la délivrance des passeports.

M. Julien Dubertret. Concernant la question des sureffectifs, il faut s'entendre sur le sens que revêt cette notion.

M. Marc Francina, Rapporteur. Plus simplement, tous les ministères ont-ils respecté la règle du non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite ?

M. Julien Dubertret. Cette règle, qui est une moyenne, est déclinée de façon non pas aveugle, mais au cas par cas à chaque ministère en fonction à la fois des possibilités de réforme que l'on identifie et du degré de priorité plus ou moins grand que le Gouvernement attribue à ce champ de politique publique.

À titre d'exemple, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a bénéficié d'une stabilité des emplois sur les trois dernières années, résultat d'une priorité budgétaire objective du Gouvernement. Pour autant, cela ne devrait pas l'exonérer d'un effort de réforme. Dans mon esprit, ce n'est pas parce qu'un ministère ne supprimerait pas d'effectif qu'il devrait être exonéré d'une réflexion sur celles de ses missions qui devraient voir leurs effectifs disparaître au profit d'autres qui, elles, justifieraient au contraire un effort. Je citerai par ailleurs le cas du ministère de la Justice qui, fortement engagé dans un programme de construction de prisons, a bénéficié de façon constante depuis le début de ce quinquennat – et avant – de créations d'emplois importantes qui contrastent avec le reste des ministères. Ces deux exemples, l'un de stabilité l'autre d'accroissement des effectifs, démontrent que la règle du « un sur deux » n'est pas aveugle.

S'agissant des diminutions d'effectifs, certains ministères s'approchent, en termes de non-remplacement, le taux de 80 %, tandis que d'autres se situent à 30 ou 40 %. L'ensemble correspond cependant au non-remplacement d'un départ sur deux en moyenne.

Quant à la question de l'existence de sureffectifs ou de sous-effectifs, la réponse porte en elle la mise en place d'une autre RGPP. Si une réforme a échoué ou a rendu plus que ce que l'on pouvait imaginer, cela implique en effet la poursuite de l'analyse de la dépense et de la performance des politiques publiques en question. Nous avons eu, avec l'aide du Parlement, la chance de pouvoir nous fonder sur une vision pluriannuelle, guidée par l'évaluation des politiques publiques, de toute la dépense de l'État. Il faut conserver cette chance.

Votre question recouvre par ailleurs celle de l'existence de sureffectifs ou de sous-effectifs juridiques, laquelle renvoie à mes propos sur les plafonds d'emploi en ETPT. Il peut arriver que ces derniers soient un peu décalés à la hausse par rapport à la situation des effectifs, situation qu'il est sain de corriger. *A contrario*, le Gouvernement a, pour la première fois, été obligé à la fin de l'année 2010 de proposer une correction à la hausse du plafond d'emplois juridiques – les ETPT – du ministère de l'Éducation nationale – qui représente la moitié des effectifs de l'État – à la suite d'un accident certes marginal en valeur relative, mais fort en valeur absolue. Je souhaite vivement que cela ne se renouvelle pas.

En tout cas, si l'on appréhende les sureffectifs du strict point de vue de l'ajustement entre le plafond juridique et les effectifs, la plupart des ministères me paraissent à peu près bien calibrés.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le ratio de un sur deux a effectivement permis d'engager une réelle baisse des effectifs de l'État. Pour autant, il est fondé sur les départs en retraite dont on a constaté en 2009 et 2010 qu'ils étaient très difficiles à prévoir. Pensez-vous que cette règle doit perdurer pour piloter les effectifs de l'État ?

M. Julien Dubertret. La principale difficulté que nous avons rencontrée dans l'application de la règle a concerné la prévisibilité des départs en retraite, même si je souhaite relativiser ce facteur d'incertitude. En effet la principale année sur laquelle nous avons une variation significative par rapport à ce que nous attendions, à savoir l'année 2009, est une année qui était profondément marquée par la crise ce qui, à l'évidence, a influencé les comportements en termes de date de prise de la retraite. Dans un couple biactif, si l'un était fonctionnaire et l'autre rencontrait des difficultés sur le marché privé de l'emploi, on peut très bien imaginer que tel ou tel ait pu souhaiter prolonger de quelques mois sa présence dans les cadres, entraînant une variation de plusieurs milliers d'emplois.

L'imprévisibilité doit d'autant plus être relativisée qu'elle concernait une période particulièrement instable marquée par la réforme des retraites et par l'épisode économique probablement le pire que nous ayons connu depuis la seconde guerre mondiale. Elle ne rend donc pas insoutenable la conduite de la politique décidée. Les départs en retraite ne représentent qu'une partie seulement des départs, même s'ils en constituent une large partie. Je pense à un ministère qui a ainsi un *turnover* non lié aux départs en retraite très substantiel, ce qui à l'évidence facilite la gestion de la règle du « un sur deux ». L'imprévisibilité relève donc plus d'une difficulté de second ordre – il est vrai irritante – que de l'empêchement. Les chiffres en valeur absolue auxquels sont parvenus les arbitrages rendus sur la base de cette règle du « un sur deux » ont été tenus : le Gouvernement n'a pas modifié le taux de non-remplacement en fonction de la variation du taux de départ en retraite, ce qui est sage ; cela induirait sinon des rattrapages brutaux et relativement dépourvus de sens car l'on ne peut rendre compte de la variation du taux de non-remplacement qu'*ex post*. Les chiffres arrêtés pour les non-remplacements de départs en retraite sont tout de même pris sur la base de réformes décrites en termes de rendement d'emplois, et il n'y aurait donc pas plus de sens à offrir à un ministère la possibilité de faire moins de suppressions d'emplois qu'à l'obliger à en faire plus alors qu'il est engagé de façon durable dans la conduite d'une réforme, avec des suppressions d'emploi qui correspondent à une logique fonctionnelle qui s'explique quels que soient les départs en retraite. Évidemment, s'il y avait des phénomènes extrêmement brutaux d'accélération ou de décélération, on devrait se reposer la question. Mais j'ai tendance à penser que les années 2009-2010 ont constitué un test de la robustesse de la démarche, et ce d'autant plus qu'il a été assez rude.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. S'agissant du non-remplacement, les postes budgétaires correspondants sont-ils, *ipso facto*, supprimés dans le même exercice ou un décalage existe-t-il ? Par ailleurs, pouvez-vous nous faire parvenir les chiffres concernant les réductions d'effectifs par ministère, ce qui nous permettrait de faire apparaître dans notre rapport les conséquences de la RGPP en matière de suppressions de postes budgétaires ?

M. Julien Dubertret. Je ferai parvenir par écrit ces données par ministère. D'une façon globale, on devrait, pour les années 2008 à 2011 – sur la base, dans ce dernier cas, de la prévision de la loi de finances pour 2011 – approcher les 115 000 suppressions.

S'agissant de la suppression des postes, on ne définit plus, avec le mode LOLF, de pyramides. Pour m'exprimer d'une manière imagée, je dirai que les pyramides de cases n'existent plus. Sur la base d'un effectif global, arbitré en effectif réel, auquel correspond une masse salariale bien ajustée – ni trop ni trop peu –, une autorisation juridique globale et fongible est donnée en ETPT. C'est proche de la logique de postes, mais abordée de façon indifférenciée : c'est une logique dans laquelle un directeur d'administration centrale a la même valeur qu'un employé de catégorie C – une mesure du temps plein, ou partiel,

consacré par les différents fonctionnaires à la fonction publique. À cela s'ajoute une approche juridique, à savoir l'approche statutaire – régie par des textes. Elle est essentielle parce qu'elle permet de fixer des limites à ce qu'une administration peut faire de ses enveloppes catégorielles, de sa masse de rémunérations principales, etc.

Aujourd'hui, le contrôle de la masse salariale et des effectifs de l'État passe par cette diversité d'instruments et par une analyse du qui fait quoi.

M. Marc Francina, Rapporteur. La polémique actuelle sur une diminution trop importante des postes de l'Éducation nationale est-elle fondée ? Des compensations sont-elles à envisager à l'échelon territorial ?

M. Julien Dubertret. Je ne sais si je suis le mieux placé pour répondre à une question aussi difficile. D'une manière générale, avec la RGPP, tous les ministères sont astreints à l'obligation de réformes, ce qui les a conduits à supprimer des emplois, à quelques exceptions près. J'ai cité à cet égard l'administration pénitentiaire, sachant qu'en la matière le ministère de la Justice, même s'il crée par ailleurs des postes, fait un effort de redéploiement interne – il en va d'ailleurs de même avec les différentes réformes juridictionnelles. Hormis ce cas particulier et celui de l'Enseignement supérieur et de la recherche – dont tout le monde s'accorde à reconnaître le retard s'agissant des moyens que notre pays y consacrait –, pas un ministère n'échappe à cette dynamique, ainsi que cela a été maintes fois réaffirmé notamment par le Président de la République et le Premier ministre.

Pour ce qui est de la méthode, si la question est de savoir si l'on prend suffisamment en compte la dimension territoriale – le fait que telle partie du territoire est très bien dotée voire peut-être trop bien au regard de la performance de la dépense publique, alors que dans telle autre ce n'est pas le cas –, la réponse est oui, c'est-à-dire qu'une même toise appliquée partout serait inéquitable et même inefficace. Il est indispensable d'avoir une approche aussi fine que possible de l'application de la boîte à outils RGPP sur les réseaux, singulièrement s'agissant du ministère de l'Éducation nationale. Telle est d'ailleurs la méthode que nous suivons depuis douze mois, qu'il s'agisse de définir les leviers permettant d'obtenir plus d'efficacité et de réduire l'emploi ou de décliner celui-ci de manière différenciée au niveau de chaque académie.

Cette démarche indispensable ne peut avoir son plein succès que dans une logique très RGPP – pardonnez mon *affectio societatis* pour celle-ci –, c'est-à-dire qui conduise à faire travailler dans la durée les ministères financiers et les ministères gestionnaires. Ce n'est qu'à cette condition que nous avons pu entrer dans une logique de discussion impliquant fortement les ministères gestionnaires, sous le regard d'un contrôleur – le responsable de la mission d'audit RGPP ou le ministère du Budget et d'un arbitre ultime.

M. Marc Francina, Rapporteur. Justement, comment le ministère du Budget contrôle-t-il les opérateurs ?

M. Julien Dubertret. Tout en respectant une certaine autonomie de gestion – motif pour lequel ils ont été créés –, il conviendrait d'aller à la fois vers une plus grande déclinaison de la LOLF en direction des opérateurs et vers la mise en place d'un cadre un peu plus strict, ressemblant un peu plus à celui de l'État, sans revenir en rien sur ce qu'ils ont déjà acquis, comme la tenue d'une comptabilité en droits constatés. D'un point de vue très concret – nous y travaillons notamment dans le cadre de la réforme du décret sur la comptabilité publique –, cela implique de les inciter à avoir un vrai budget en engagements et en paiements traduisant de manière plus lisible les moyens qui leur sont octroyés par le budget de l'État, et de leur demander d'adopter une démarche pluriannuelle et de budgéter par action, toutes choses paraissant évidentes s'agissant du budget de l'État, même s'il faut batailler tous les jours à cet effet, mais qui ont absolument besoin d'être développées chez les opérateurs.

C'est la raison pour laquelle, ainsi que cela a été annoncé par M. François Baroin qui réunissait voilà peu de mois tous les opérateurs de l'État, la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) et la direction du Budget ont créé un club des grands opérateurs de l'État, afin d'organiser des réunions de travail régulières animées par François-Daniel Migeon et moi-même. J'ai tenu la première la semaine dernière, et la prochaine se tiendra au mois de septembre – je souhaite que l'on tienne un rythme de trois à quatre réunions par an. Ce sera un forum d'animation en matière de déclinaison de la LOLF, notamment par le biais du grand texte d'application de cette dernière que doit être le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

M. Marc Francina, Rapporteur. Votre action ne revient-elle pas à fonctionnariser ces opérateurs ?

M. Julien Dubertret. Il s'agit de compléter leur mission plutôt que de revenir sur une souplesse de gestion. Pour avoir siégé dans des temps anciens au conseil d'administration de certains opérateurs, je puis témoigner que lorsque l'on votait le budget, on n'y comprenait pas grand-chose. On travaillait dans un cadre « budgétaro-comptable » qui mêlait des notions de caisse, de droits constatés, etc., sans savoir si on avait affaire à un budget ou à un compte de résultat prévisionnel. C'était assez peu lisible.

L'idée est, sans leur retirer quoi que ce soit en matière de gestion, de leur demander de dire les choses plus clairement, de faire voter le conseil d'administration sur un vrai budget et de donner des informations, sur la base de droits constatés prévisionnels, sur ce que seront les amortissements, les dotations aux provisions, etc. D'autres discussions devront avoir lieu avec la Cour des comptes et avec d'autres instances éminentes sur ce sujet avant de pouvoir en parler de manière détaillée au Parlement.

Mon intention n'est pas de briser les ailes des opérateurs, mais plutôt de conduire ces derniers à avoir un cadre de gestion et de compte rendu qui soit un peu plus transparent qu'actuellement concernant leurs effectifs, et à mettre en place des instruments de contrôle plus fermes de leur masse salariale. C'est là un vrai sujet que nous avons devant nous.

Je ne suis pas en mesure de l'aborder en détail aujourd'hui, mais voilà un risque réel de point de fuite dans le dispositif de contrôle de la masse salariale. Un début de réponse est apporté par la circulaire du Premier ministre qui a imposé en début d'année, en réponse au problème de l'an dernier, des schémas détaillés de gestion de la masse salariale et des effectifs au ministère, mais qui a également vocation à mobiliser les opérateurs.

M. David Habib, Président. Je vous remercie. N'hésitez pas à nous faire passer tout document que vous jugerez utile.

Audition du 17 mai 2011

À 10 heures : Audition, ouverte à la presse, de M. Frédéric Guin, directeur des affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Henri Ribieras, sous-directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois, et de Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission recherche et enseignement supérieur, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Nous poursuivons nos travaux relatifs à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Nous avons procédé jusqu'à présent à des auditions « généralistes » : le directeur général de la Modernisation de l'État, le directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), le directeur du Centre d'analyse stratégique et le directeur du Budget. Nous allons aujourd'hui entendre des représentants de ministères ayant une vision plus particulière et plus concrète de cette problématique.

Nous accueillons ainsi M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Henri Ribieras, sous-directeur de l'Expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois, et de Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Je vous remercie, monsieur le directeur, de votre disponibilité à l'égard de la MEC, qui vous a déjà entendu, il y a deux semaines, sur un autre thème.

Conformément à nos usages, nous sommes accompagnés par M. François Ecalle, conseiller référendaire à la Cour des comptes, et M. Pierre Jaillard, rapporteur à la première chambre, que je remercie également pour leur grande disponibilité.

Nos rapporteurs, issus de deux commissions différentes et représentant des sensibilités politiques diverses, sont M. Marc Francina, M. Charles de La Verpillière et M. Bernard Derosier.

M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Je dois préciser, tout d'abord, que mon périmètre de compétence inclut non seulement le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi celui de l'Éducation nationale. Avec les deux sous-directeurs qui m'accompagnent, nous couvrons ainsi plus de la moitié des dépenses de rémunération financées par le budget de l'État. Si notre perspective est moins généraliste que celle des responsables précédemment auditionnés par la MEC car nous n'avons la charge que d'une partie du budget de l'État, nous sommes donc particulièrement impliqués, compte tenu des masses en jeu, dans la réalisation des objectifs généraux suivis tant par le Gouvernement que par le Parlement dans le cadre des lois de finances et des comptes rendus d'exécution budgétaire.

La problématique de la soutenabilité des dépenses du titre 2 et de la masse salariale fait naturellement l'objet de débats récurrents avec la direction du Budget au moment des discussions budgétaires. La question relève d'approches diverses : celle du ministère des Finances et de la Cour des comptes, qui est plutôt macro-budgétaire, porte sur la capacité de contrôle des déterminants de la masse salariale dans une logique de moyen terme consistant à suivre un objectif déterminé ou une cible d'évolution en matière de dépenses ; celle d'un ministère sectoriel, tel que le nôtre, qui doit gérer une masse considérable de dépenses,

concerne plutôt la cohérence entre les crédits ouverts chaque année et les décisions affectant les déterminants de l'évolution de la masse salariale.

La mise en œuvre des schémas d'emplois s'est traduite par des économies et des suppressions d'emplois importantes depuis 2006 ou 2007. Cela étant, d'autres facteurs ont conduit, dans le même temps, à une augmentation des dépenses de personnel et à des besoins d'ajustement en fin de gestion, notamment en 2009 et 2010. En effet, les hypothèses sur le fondement desquelles les budgets ont été construits ne se sont pas toujours confirmées, et il est arrivé que certains choix de budgétisation ne couvrent pas le coût des mesures générales adoptées. Ces questions ayant fait l'objet de nombreux débats, en particulier au sein de votre assemblée, je n'y reviens pas pour le moment.

Je voudrais, en revanche, appeler votre attention sur le calendrier très particulier de la préparation de la loi de finances et de son exécution en ce qui concerne l'Éducation nationale et l'enseignement supérieur : les mesures décidées chaque année dans le cadre du budget s'appliquent, pour l'essentiel, à la rentrée scolaire ou universitaire du mois de septembre ou d'octobre de l'année suivante. Il existe donc un décalage de près d'un an entre les choix budgétaires et leur application. En outre, nous sommes loin de connaître tous les éléments déterminants de l'évolution de la masse salariale lorsque les discussions commencent avec la direction du Budget – les hypothèses de départ à la retraite peuvent ainsi évoluer assez fortement.

Une fois les déterminants de la prochaine rentrée scolaire fixés, en particulier les créations et suppressions de postes, il est très difficile d'apporter des modifications au moment de ladite rentrée ou *a fortiori* en fin d'année, alors qu'on pourrait légitimement s'interroger sur l'ajustement des crédits au rythme de l'exécution budgétaire. Cette inertie infra-annuelle, qui pèse très fortement sur le budget de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ne fait que s'ajouter à l'inertie structurelle résultant du poids des dépenses salariales.

M. Marc Francina, Rapporteur. Il est fréquemment question de suppressions d'emplois dans votre périmètre de compétence. Pourriez-vous retracer l'évolution de la masse salariale et des effectifs dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur depuis deux ans ?

M. Frédéric Guin. Hors évolution du compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors changements de périmètre, les dépenses salariales du ministère de l'Éducation nationale ont augmenté de 945 millions d'euros entre 2006 et 2010. Pourtant, dans le même temps, les schémas de réduction d'emplois ont représenté un gain légèrement supérieur à deux milliards d'euros. Cette évolution paradoxale est la conséquence d'autres phénomènes qui ont influé sur les dépenses.

Le premier et le plus important de ces facteurs est l'évolution de la valeur du point d'indice, qui a conduit à 1,628 milliard d'euros de dépenses supplémentaires. Le phénomène s'est ralenti, mais il demeure très important : son coût est quasiment égal aux économies réalisées dans le cadre des schémas d'emplois.

Un autre facteur structurel est le glissement vieillesse technicité solde (GVT solde), dont le coût s'est élevé à 691 millions d'euros pendant la période considérée.

À cela s'ajoutent les mesures catégorielles, d'un montant de 544 millions d'euros. Il s'agit, pour l'essentiel, du « retour » aux agents, enseignants ou non, dans le cadre des suppressions d'emplois.

Un dernier facteur, moins structurel et plus récent, mais dont le montant est tout à fait significatif et que la Cour des comptes a présenté de manière détaillée en septembre dernier, est l'augmentation des heures supplémentaires dans l'Éducation nationale. Cette

évolution a coûté 416 millions d'euros, montant auquel il faudrait ajouter, dans une approche plus globale des finances publiques, le coût des exonérations fiscales associées au dispositif.

D'autres facteurs moins importants au plan budgétaire ont joué, comme la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qui a représenté 24 millions d'euros de dépenses supplémentaires. J'y reviendrai plus tard si vous le souhaitez.

J'en viens à l'application des schémas d'emplois, qui ont conduit à une réduction des dépenses d'un peu plus de deux milliards d'euros : en application des lois de finances successives, 47 176 emplois devaient être supprimés entre 2007 et 2010, dont 13 000 dans l'enseignement public du premier degré et presque 27 000 dans le second degré, à quoi il faut ajouter les 16 000 suppressions de postes supplémentaires prévues en 2011. Au total, 43 606 emplois ont été effectivement supprimés. On constate donc un écart d'environ 10 %, qui s'explique principalement par des suppressions d'emplois sensiblement inférieures aux prévisions dans le premier degré au cours de l'exercice 2009, en raison d'un décalage important entre les départs en retraite effectifs et les prévisions.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous êtes en charge des dépenses de deux ministères : celui de l'Éducation nationale et celui de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Êtes-vous confronté à des problèmes différents, en particulier dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ?

M. Frédéric Guin. Il y a toujours eu des différences, mais elles sont devenues plus frappantes au cours des trois ou quatre dernières années.

La première raison est que le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'a pas été appliqué de la même façon dans l'enseignement scolaire et dans l'enseignement supérieur. Dans le premier cas, la règle a été appliquée de façon continue et très ferme. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a bénéficié, en revanche, d'une exonération presque complète de ces suppressions d'emplois du fait de la priorité budgétaire accordée à ses programmes.

Une seconde différence est liée à l'application de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », qui a eu de nombreuses incidences en matière de budgétisation et de pilotage de la masse salariale. Il en a résulté un transfert massif de crédits et d'emplois vers les budgets des universités depuis 2009. Le transfert des crédits de personnel du titre 2 au titre 3, relatif aux dépenses de fonctionnement, représente ainsi plus de 7 milliards d'euros en 2011.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Vous avez neutralisé l'effet de ce transfert lorsque vous avez présenté l'évolution des grandes masses de personnel. Quand vous parlez de stabilisation de la masse salariale, intégrez-vous le fait que les personnels de l'Enseignement supérieur sont désormais gérés par leurs universités respectives ?

M. Frédéric Guin. Les données que j'ai présentées ne concernaient que l'enseignement scolaire, qui n'est pas affecté par ce transfert.

En neutralisant les changements de périmètre, la masse salariale totale est passée de 8,165 milliards à 9,018 milliards d'euros entre 2007 et 2010 pour les deux principaux programmes de l'Enseignement supérieur, à savoir les programmes 150 et 231. Les dépenses ont donc augmenté de plus de 800 millions d'euros.

On observe, en revanche, une quasi-stabilité du plafond d'emplois depuis 2007 : à quelques centaines d'unités près, les évolutions correspondent aux transferts réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'autonomie des universités. Je pourrai vous communiquer des tableaux chiffrés détaillés, si vous le souhaitez.

M. Marc Francina, Rapporteur. J'aimerais savoir si vos services restent attentifs à l'évolution des personnels des universités.

M. Frédéric Guin. C'est un grand sujet de débat avec le ministère du Budget, en interne et avec les universités. En effet, la grande réforme que constitue le passage à l'autonomie des universités a totalement bouleversé le mode de pilotage, de gestion et de contrôle de la masse salariale. Il revenait initialement à l'État de réaliser la synthèse et de piloter la consommation des emplois de manière très centralisée, même si l'on ne maîtrisait pas nécessairement tous les paramètres conditionnant l'évolution de la masse salariale. Ce pilotage des crédits et des emplois a disparu dans le cadre de la réforme des universités, qui s'apparente à une mesure de décentralisation.

Afin de se préparer à cette évolution, il a d'abord fallu s'assurer que les universités disposeraient des processus et des compétences nécessaires pour piloter une masse salariale et des emplois qui représentent aujourd'hui près de 7 milliards d'euros. C'est un domaine dans lequel les universités étaient dépourvues d'expérience, exception faite de la gestion des contractuels.

Il fallait ensuite mettre en place des moyens de surveillance et de contrôle, voire de correction, en cas d'évolution non souhaitée ou non soutenable. La loi de 2007 a ainsi confié aux recteurs le soin d'exercer un contrôle budgétaire portant en particulier sur la masse salariale et les emplois des universités dans le ressort de leur académie. Au niveau central, la direction des Affaires financières (DAF) et la direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) ont fait en sorte de transférer aux recteurs les outils nécessaires pour exercer efficacement leurs nouvelles responsabilités. Cette opération, lancée en 2007, a connu une montée en charge progressive et elle s'est notamment traduite par la diffusion de guides méthodologiques très complets. On peut aujourd'hui penser que les recteurs ont les moyens, les capacités et les compétences nécessaires pour assurer efficacement leurs fonctions, même si nous continuons à les soutenir dans leurs efforts.

Nous avons, par ailleurs, mis en place des systèmes d'information nouveaux afin d'assurer une remontée mensuelle d'informations sur la masse salariale et la consommation des emplois autorisés par la loi de finances et par les budgets des universités – chacune d'entre elles adopte, en effet, tous les ans, un plafond global d'emplois.

Avec le recul dont nous disposons actuellement, on peut dire que nous avons su accompagner efficacement le bouleversement qui a lieu en matière de gestion, de pilotage et de contrôle, mais on ne peut pas affirmer pour autant, trois ans après la première vague de transfert de responsabilités aux universités, que nous avons atteint un véritable régime de croisière en ce qui concerne les compétences dévolues aux universités et le rôle revenant aux recteurs. Les discussions vont donc se poursuivre, même si nous avons déjà beaucoup avancé : il existe aujourd'hui des bases solides qui permettent de sécuriser le pilotage de l'ensemble et d'assurer la soutenabilité à moyen terme de l'évolution de la masse salariale dans les universités.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le secteur privé pouvant apporter des fonds aux budgets des universités, celles-ci sont en mesure d'augmenter leur masse salariale sans que la part versée par l'État évolue. Dans ce contexte, disposez-vous de moyens d'action coercitifs à l'égard des universités ?

M. Frédéric Guin. Le contrôle des recteurs, qui s'exerce lors de la présentation des budgets, à l'automne, puis à l'occasion de chaque décision budgétaire modificative, est triple : il concerne la sincérité des propositions – elles doivent correspondre à des déterminants réalistes ou à des décisions effectives –, ainsi que l'équilibre du budget et sa soutenabilité. Pour les universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies

(RCE), la masse salariale représente les deux tiers des dépenses. La problématique de la soutenabilité budgétaire concerne donc essentiellement la masse salariale ; elle est appréciée en fonction des conditions dans lesquelles la budgétisation est réalisée en matière d'emploi et d'évolution de la masse salariale.

Nous invitons les universités et les recteurs à éviter d'en venir aux moyens coercitifs prévus par la loi, à savoir l'opposition du recteur au vote du budget, qui serait alors adopté par lui. Une telle situation, qui ne s'est jamais produite depuis l'accession aux RCE, ne serait pas une bonne nouvelle pour l'application de la réforme. Nous engageons les parties concernées à créer, en amont, les conditions d'un dialogue approfondi sur la question de la soutenabilité de la masse salariale : le recteur doit être en mesure d'identifier les risques éventuels dès la transmission des documents budgétaires par le président de l'université, et de traiter préventivement les problèmes avant la tenue du conseil d'administration.

Reste que tout cela n'est pas simple : les présidents d'université n'ayant jamais eu à assumer de telles responsabilités avant l'accession aux RCE, ils ne sont que très rarement des spécialistes de la gestion, et encore moins du pilotage de l'emploi et de la masse salariale. La situation est également nouvelle pour les recteurs et leurs services, qui n'avaient pas pour vocation de contrôler les budgets des universités jusqu'en 2007, sauf en cas d'emprunt. L'administration centrale, qui jouait un rôle très direct, est aujourd'hui plus éloignée du terrain : bien qu'elle demeure en contact avec les universités et les recteurs dans un certain nombre de domaines, il ne lui revient pas d'assurer le contrôle à la place des recteurs. Plus de 50 universités ont déjà accédé aux RCE, et toutes auront basculé d'ici à 2012. Je le répète : la philosophie de la réforme ne consiste pas à assurer le pilotage et le dialogue de gestion au niveau de l'administration centrale. Il revient, en revanche, à cette dernière d'aider les acteurs à prendre pleinement la mesure de leur nouveau rôle et des compétences qu'ils doivent assumer.

M. David Habib, Président. On a parfois l'impression qu'il existe une certaine inertie. J'ai croisé ce matin, en prenant l'avion, un président d'université qui venait à Paris pour négocier son budget : selon lui, rien n'a changé.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Vous avez rappelé que le contrôle budgétaire des universités ayant accédé à l'autonomie est effectué par les recteurs, ce qui nécessite des compétences et du personnel. A-t-on transféré des effectifs de l'administration centrale pour assurer ces nouvelles missions ?

J'aimerais savoir, par ailleurs, comment les effectifs et la masse salariale du CNRS ont évolué – on n'entend plus guère parler de cette question.

M. Frédéric Guin. Votre première question fait l'objet de discussions internes au sein du ministère. Les recteurs ne disposaient pas, à l'origine, des ressources nécessaires pour exercer un contrôle budgétaire, tant en matière d'effectifs que de compétences, et ils n'en disposent pas complètement aujourd'hui. Des structures ont certes été mises en place pour exercer cette fonction nouvelle, mais on peut penser qu'elles ne sont pas tout à fait à la hauteur des enjeux, ce qui nécessitera probablement un renforcement en matière d'effectifs et de compétences disponibles.

Cette question fait l'objet d'échanges entre le cabinet de la ministre, le secrétariat général du ministère et les recteurs. Ces derniers ont fait savoir qu'ils avaient besoin d'au moins une personne supplémentaire, ce qui représente une trentaine d'emplois au total. On peut envisager qu'ils soient affectés par voie de redéploiement au sein des rectorats, ou bien par un apport de ressources issues de l'administration centrale.

Cela étant précisé, je rappelle que les rectorats disposent déjà de compétences pour exercer un suivi de l'emploi et de la masse salariale. Les services en charge de

l'enseignement scolaire doivent, en effet, s'assurer que les budgets opérationnels de programme (BOP) dont ils ont la responsabilité, en particulier la composante T2, sont correctement exécutés. On peut penser que ces compétences sont, dans une large mesure, transposables à l'enseignement supérieur.

Il est probable que le redéploiement demandé par les recteurs n'impliquera pas une réorganisation de la DAF, car nos moyens sont également très limités – nous disposons de moins de trois équivalents temps plein sur ce sujet. La direction générale des Ressources humaines (DGRH), qui assurait une grande partie des fonctions de gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) avant le passage à l'autonomie, réfléchit pour sa part à une révision de son organisation et de ses effectifs. Ceux-ci pourraient être ajustés à la baisse compte tenu du transfert des responsabilités. En tout cas, les décisions en cours de préparation devraient contribuer, dans les mois qui viennent, au renforcement des équipes dont disposent les recteurs.

Concernant les évolutions récentes du CNRS, je laisserai à Chantal Chambellan-Le Levier le soin de vous répondre.

Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Je ne dispose pas de chiffres précis concernant le CNRS, mais je pourrai naturellement vous les transmettre.

Le CNRS gère une masse salariale sous plafond – environ deux milliards d'euros – , et il se trouve dans la même situation que les établissements d'enseignement supérieur : il n'est pas soumis à la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La variation de sa masse salariale dépend, pour l'essentiel, du compte d'affectation spéciale *Pensions* et du point d'indice de la fonction publique.

Les évolutions de la masse salariale hors plafond sont liées aux contrats de recherche. C'est au niveau le plus déconcentré, à savoir les laboratoires, que sont appréciées, d'une part, la cohérence entre les contrats de recherche et les recrutements, et, d'autre part, la soutenabilité de la masse salariale.

M. Marc Francina, rapporteur. Il revient au ministère de l'Éducation nationale de gérer le personnel des établissements privés sous contrat. La règle de non-remplacement d'un poste sur deux est-elle appliquée dans ce secteur ?

M. Frédéric Guin. L'enseignement privé fait effectivement l'objet d'un suivi de la DAF au plan financier général, au même titre que l'ensemble des crédits du ministère de l'Éducation nationale ; le responsable du programme *Enseignement privé du premier et du second degrés* est, en outre, placé sous la responsabilité du directeur des Affaires financières.

La règle de non-remplacement s'est appliquée de manière spécifique à l'enseignement privé. En effet, toutes les décisions concernant le public n'avaient pas vocation à s'appliquer au privé : certaines d'entre elles portaient sur des dispositifs n'existant pas dans l'enseignement privé, tels que le remplacement et les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) ; les suppressions d'emplois concernant les personnels administratifs ne pouvaient pas davantage s'appliquer, car l'État n'assure pas la rémunération des emplois correspondants.

De manière générale, la question était de savoir quelles mesures pouvaient être appliquées à l'enseignement privé au nom du principe de parité. Exception faite des personnels non-enseignants, 55 576 suppressions d'emplois ont eu lieu dans l'enseignement public de 2007 à 2011, contre 6 075 dans l'enseignement privé, dont 1 533 dans le cadre de la loi de finances pour 2011. Le taux de transposition au privé est donc d'environ 11 %, alors qu'il aurait dû s'élever à 20 % si l'on avait retenu l'application habituelle du principe de parité en matière de créations et de suppressions d'emplois. Il y a donc eu une application

différenciée et adaptée des mesures. En 2011, par exemple, une partie du schéma d'emplois reposait sur la résorption des surnombres dans le premier degré – environ 5 600 emplois –, mesure qui ne pouvait pas être transposée dans l'enseignement privé en l'absence de surnombre.

M. David Habib, Président. Je vous remercie.

Audition du 17 mai 2011

À 11 heures : Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP

Présidence de M. Marc Francina, Rapporteur, puis de M. David Habib, Président

M. Marc Francina, Rapporteur. Nous accueillons maintenant M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et Mme Lise Billard, chef du service du budget et de la performance.

Vous connaissez, madame, monsieur, le principe de la MEC, qui est de formuler des propositions consensuelles sur les politiques publiques ; son organisation est paritaire ; elle est accompagnée par la Cour des comptes, en l'occurrence M. Pierre Jaillard, rapporteur à la Première chambre de la Cour des comptes.

M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP. Adjoint de Philippe Parini, directeur général des finances publiques, je suis chargé du pôle dit « transversal » au sein de cette direction qui a été créée en avril 2008 et qui résulte de la fusion, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP).

Cette réforme, engagée par le Président de la République et mise en œuvre par les ministres Éric Woerth puis François Baroin, avait pour premier objectif de rapprocher les administrations ayant des missions connexes et d'améliorer la qualité du service aux usagers en créant un guichet fiscal unique des particuliers qui rassemble les tâches d'assiette et de recouvrement en un même lieu, avec un guichet unifié et un responsable unique.

Parallèlement, l'enjeu de la fusion était de doter les collectivités locales – qui recouraient jusqu'alors, au sein du ministère des Finances, à ses deux anciennes administrations, la DGI et la DGCP – d'un interlocuteur fiscal et financier qui soit unifié, là encore dans une logique de guichet unique. C'est ainsi que la DGFIP est chargée de toutes les missions qui contribuent à asseoir les bases et les taux en matière de fiscalité locale, de simulation et de conseil en fiscalité directe locale.

Par ailleurs, il s'agissait de mettre en place une organisation qui assure des gains de productivité pérennes en matière de fonctions support et de commandement.

La création de la DGFIP a également été l'occasion, dans le cadre de la volonté du Gouvernement de favoriser la mobilité entre les agents et de créer un espace professionnel unifié plus large ainsi que des statuts uniques – entrés en vigueur cette année – pour les 120 000 agents des Impôts et du Trésor public qui favorisent les parcours de carrière et le travail en commun.

Avec cette fusion, nous avons voulu être exemplaires en respectant pleinement l'objectif de maîtrise des dépenses publiques imposé par le Gouvernement. Nous sommes même allés plus loin, puisque l'évolution de nos crédits de personnels a été moindre que l'objectif en volume : sur les périodes 2008-2009 et 2009-2010, elle a été de l'ordre de 0,3 %, soit une progression inférieure à l'inflation qui a été respectivement de 0,9 % et de 1,8 %.

Par ailleurs, nous avons appliqué strictement auprès des agents le principe de retour des économies engendrées par les suppressions d'emplois afin qu'au-delà de la collectivité nationale, la collectivité des agents de la DGFIP bénéficie de la moitié de ces économies.

C'est ainsi qu'en contrepartie des 2 500 suppressions d'emplois environ intervenues annuellement en 2008, 2009 et 2010 – il y en aura eu plus de 12 000 au total de 2008 à 2012 –, l'ensemble de nos mesures d'abondement indemnitaire et de requalification indicielle de nos agents représente les 50 % de restitution des économies liées à ces suppressions.

M. Marc Francina, Rapporteur. La fusion de vos deux directions a posé certains problèmes en province. Qu'en ira-t-il à l'avenir ?

Que sont devenus par ailleurs les anciens trésoriers payeurs généraux et directeurs des services fiscaux dont les fonctions ont été fusionnées au sein de celle de directeur départemental des finances publiques ? Tous ne peuvent être chargés de mission à Bercy, sauf à augmenter vos effectifs !

M. Philippe Rambal. S'agissant du rôle de nos trésoreries dites de proximité, nous avons clairement voulu que la fusion se fasse au service des usagers et ne se traduise pas par une réduction des points de contact avec ces derniers. Très concrètement, dans les communes où coexistaient un centre des impôts et une trésorerie, il était logique de les rassembler dans un même lieu avec un même guichet. Cette opération sera achevée à la fin de l'année dans 700 communes. Pour ce qui est de nos autres trésoreries – près de 3 000 –, nous avons fait en sorte qu'elles soient systématiquement en mesure de délivrer un service, appelé accueil fiscal de proximité. N'assurant jusqu'à présent que la mission de recouvrement, leurs agents ont été formés pour donner également des renseignements simples en matière de déclarations, les questions auxquelles ils ne peuvent répondre étant transmises par les moyens informatiques au centre des finances publiques – le nouveau guichet unique – de la commune voisine. Si nous avons veillé à ce que les évolutions en matière d'allocations et de suppressions d'emplois soient réparties sur l'ensemble du territoire, elles ne concernent pas particulièrement ce réseau de proximité. La fusion nous a en effet permis d'emblée d'engranger des possibilités de gains de productivité plutôt dans les fonctions support.

Concernant la situation de nos cadres supérieurs, il est vrai que là où nous avons deux responsables hiérarchiques de haut niveau, nous n'en avons plus qu'un. La nomination d'une tête unique qui donne les orientations en matière de management et de mission est un changement qu'il nous a semblé important de mener pendant la période de fusion où le guichet fiscal unique était mis en place et où les personnels devaient être rassemblés dans une communauté de valeur et un espace professionnel unique. Nous arriverons ainsi à l'été à 100 directions départementales unifiées, le principe d'équilibre qui a présidé à la fusion ayant été respecté puisque 50 seront tenues par d'anciens trésoriers payeurs généraux et 50 par d'anciens directeurs des services fiscaux.

Parmi les responsables qui n'ont pas été retenus pour diriger l'une de ces directions, certains sont partis à la retraite tandis que d'autres, soit profitaient du dispositif de fin de carrière des conservations des hypothèques – ce statut, auquel nous mettrons fin le 31 décembre 2012, nous aura ainsi aidé en la matière –, soit se voyaient confier des fonctions d'adjoint dans des directions plus importantes, soit étaient chargés de la politique immobilière de l'État en mettant en œuvre, en tant qu'adjoint de haut rang auprès du directeur départemental ou régional des finances publiques, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), soit encore étaient nommés au sein des missions spécifiques dites de maîtrise des risques que nous avons créées pour renforcer notre contrôle interne.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La Cour des comptes a relevé dans un récent rapport les conséquences de la prime de fusion. Fallait-il en passer par celle-ci alors qu'elle a pu être comprise comme un mauvais exemple venant d'en haut, puisque votre administration aurait ainsi, dans une période de recherche d'économies, commencé – pardonnez-moi d'être

direct – par se servir ? Était-ce un moyen d’acheter la paix sociale et, dans l’affirmative, pourquoi n’a-t-elle pas été pratiquée dans d’autres administrations ?

M. Philippe Rambal. La volonté ministérielle de retour de la moitié des économies aux agents peut être appliquée de différentes manières.

Certains ministères ont fait le choix de proposer des heures supplémentaires, car cela correspondait au mode d’organisation des personnels. D’autres ont égrené toute une série de mesures indemnitaires, estimant que des catégories de personnels méritaient davantage que d’autres ou devaient bénéficier de mesures de rattrapage. Pour ce qui nous concerne, le choix du ministre de l’époque a été d’accorder une indemnité particulière à l’ensemble des agents dans le cadre de la restitution issue de la règle du « un sur deux ».

Quand vous créez une administration unique après tant de débats et de heurts, vous ne commencez pas par diviser sur l’aspect indemnitaire qui est l’un des plus sensibles en matière de personnel. C’est pourquoi nous avons d’abord mené les négociations, d’une part pour unifier le temps de travail – des différences sensibles d’horaires pouvaient exister entre deux services délivrant, dans la même commune, un service très proche aux mêmes usagers –, d’autre part pour faire en sorte que le bénéfice de la rétrocession de la moitié des économies bénéficie de façon uniforme à tous les agents, afin de les traiter à égalité et de marquer l’unité de la maison et l’effort engendré par la réforme.

N’oublions pas que nous venions de deux administrations qui n’avaient pas réussi à fusionner, qui s’étaient longtemps opposées, et qu’en moins de trois ans nous avons créé 700 services des impôts des particuliers et 100 directions locales unifiées, mis à la tête de tous ces services des patrons uniques et fait en sorte que les agents s’adaptent à un management et à des métiers différents.

De même, nous avons profité de la fusion pour que les services des impôts des entreprises récupèrent la gestion de la taxe professionnelle, juste avant qu’elle soit réformée – alors même que c’étaient les trésoreries qui en géraient le recouvrement –, et pour que les missions et l’organisation des services des impôts des entreprises évoluent. Quant aux fonctions de siège, elles ont, elles aussi, été fortement affectées puisqu’elles ont toutes été mobilisées pour accompagner la fusion en matière immobilière, budgétaire, de ressources humaines et de formation.

Il y avait un vrai sens à ce que l’ensemble des agents se sente membre d’une même communauté et constate de façon visible la rétrocession de la moitié des économies plutôt qu’un égrenement d’abondements indemnitaires.

Certes, si je l’ai bien lu, le rapport de la Cour des comptes a cité l’abondement indemnitaire, mais sans contester le principe au regard de l’ensemble des économies intervenues, y compris l’année de mise en place. C’est, je le rappelle, dès l’année 2008 avec les suppressions d’emplois que nous l’avons financé.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Pourriez-vous apporter des précisions sur l’évolution des effectifs et de la masse salariale par rapport à la période précédant la fusion ? Finalement, la fusion n’a-t-elle pas rendu moins douloureuse pour votre administration l’application de la règle du « un sur deux » ?

M. Philippe Rambal. Sur la période 2007-2010, les suppressions d’emplois ont atteint quasiment 10 000, ce qui correspond à des gains de productivité par rapport à nos charges de 2 % chaque année, soit un résultat supérieur aux gains antérieurs à la fusion et qui correspond à un taux de non-remplacement de 63 %. Pour autant, nous ne pouvons pas identifier les suppressions spécifiquement liées à la fusion.

D’une part, nous appliquons le principe de la LOLF dans toute sa rigueur qui est de responsabiliser au niveau local. C’est ainsi qu’en partant de notre volant de suppressions

d'emplois à réaliser – sachant que nous avons 2 % de gain de productivité à effectuer chaque année –, nous responsabilisons les directeurs départementaux en leur confiant le soin, par une approche liée à leur connaissance du terrain, de positionner les suppressions d'emplois. Ce n'est qu'après coup que nous constatons que c'est plutôt dans tel service des impôts des particuliers ou plutôt dans tel service de dépenses, etc., qu'ont été réalisées les suppressions. Nous n'avons pas de capacité à les positionner *a priori* à tel ou tel endroit, sauf pour des évolutions liées par exemple à l'informatisation de la déclaration de revenus, pour laquelle on connaît le temps de saisie.

D'autre part, nous avons voulu que la fusion s'effectue avec tout le soutien nécessaire des fonctions support au fur et à mesure de son avancée. Si nous savons que nous créons par là même un potentiel important d'économies précisément sur ces fonctions, nous savons également que nous avons besoin de ces dernières le temps de la fusion.

Il n'en demeure pas moins que celle-ci nous a effectivement aidés à passer le cap des suppressions d'emplois avec un taux de non-remplacement de 63 % – ce qui est très élevé par rapport au reste de la fonction publique.

D'abord, en étant portée par un projet plutôt équilibré et offrant une perspective, elle a créé une dynamique qui s'est traduite, pour notre personnel d'encadrement intermédiaire et supérieur, par une volonté d'accompagner cette réforme d'ampleur dont tout le monde parlait et qui était un des éléments moteurs de la RGPP.

Ensuite, la fusion a permis d'identifier naturellement des gains – des doublons – que deux administrations séparées n'auraient pu identifier tout de suite.

Enfin, la fusion nous a aidés à mettre en place d'autres réformes. Nous avons ainsi rassemblé les dépenses sur une plate-forme régionale Chorus et intégré le service des pensions de l'État en divisant par deux sa vingtaine de centres régionaux. Et parce que la fusion mobilisait les équipes, nous avons pu passer plus aisément le cap des autres réformes mises en œuvre dans le cadre de la RGPP grâce à la dynamique qui portait l'ensemble. Les services des impôts des particuliers étaient, par exemple, tellement impliqués dans la réforme que pour les services des impôts des entreprises, être la cheville ouvrière de la nouvelle taxe professionnelle était un défi à relever.

M. Marc Francina, Rapporteur. Avant la fusion, la loi de modernisation de l'économie avait permis de réduire les délais de paiement aux collectivités territoriales. Or, aujourd'hui, ces délais sont en augmentation. La règle du « un sur deux » appliquée dans certaines perceptions de grandes collectivités locales n'a-t-elle pas perturbé le règlement des fournisseurs ?

Quelle a été par ailleurs, pendant la fusion, votre politique en matière d'heures supplémentaires ? Quelle sera-t-elle en 2011 et 2012 ?

M. Philippe Rambal. La question des délais de paiement s'inscrit dans le régime général de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables que nous défendons ardemment car, en permettant d'identifier clairement les responsabilités et en étant un moyen d'alerte, il est garant de la sécurité et de la régularité de nos opérations.

Qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales, les délais de paiement figurent parmi la douzaine d'objectifs – dont le dispositif d'intéressement à la performance des agents – que nous nous fixons dans le cadre de notre projet annuel de performances du programme 156. C'est donc pour nous une vraie priorité.

Vous faites état de retards – point sur lequel nous devons être très attentifs. Avec la fusion, nous avons davantage spécialisé les services dans les collectivités importantes où nous avions encore souvent une trésorerie qui faisait à la fois du recouvrement de l'impôt et de la gestion des collectivités locales : à la fin de l'année, le comptable ne s'occupera plus du

recouvrement de l'impôt, qui relèvera des services des impôts des particuliers. Il se concentrera donc sur la gestion des collectivités locales.

S'agissant des moyens, le directeur départemental des finances publiques sait quelles sont ses charges métier par métier. Aussi cela lui permet-il de savoir où placer les curseurs en matière d'emplois. Si l'impôt, quand il a été basculé au service des impôts des particuliers, représentait x emplois dans une trésorerie, il lui faut en laisser autant dans la trésorerie spécialisée.

Nous avons également quasiment terminé le déploiement de l'application Hélios, système d'information unique pour la gestion des comptes des collectivités locales et établissements publics locaux. Il peut arriver ici où là que la situation soit encore un peu difficile, ce qui expliquerait certains problèmes. En matière d'allocations et de suppressions d'emplois, nous veillons en tout cas à ce que chacun des métiers sache bien où il en est par rapport à ses charges. Mais il est logique également que la collectivité tire les bénéfices du déploiement d'une application dans laquelle elle a investi, pour laquelle nous avons beaucoup travaillé avec les associations d'élus et qui donne satisfaction en matière d'informations financières et comptables. C'est aussi un gain de productivité dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques. Là où vous aviez des services cloisonnés, les agents peuvent non seulement répondre à partir d'une seule application, mais également se remplacer.

S'agissant des heures supplémentaires, nous nous inscrivons pleinement dans la politique gouvernementale, mais sans aller au-delà. Nous avons en effet d'autres marges de manœuvre avec les équipes de renfort. Chaque département dispose ainsi d'agents volants spécialisés dans différents métiers qui, dans le cadre d'une mutualisation, peuvent venir en renfort. Notre capacité budgétaire nous permet à la fois de structurer correctement ces équipes de renfort et d'accorder, quand il y a des pics de charge, des heures supplémentaires, lesquelles ne représentent en fin de compte qu'entre 3 et 4 millions d'euros par an sur un budget de 7 milliards. En outre, maintenant que nous avons harmonisé le temps de travail, notre intention n'est pas de commencer à entrer dans des régimes d'exception.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le nouvel espace statutaire mis en place en 2010 pour la catégorie B a vocation à s'étendre au sein de l'État. Pourriez-vous présenter ses conditions et ses objectifs ?

M. Philippe Rambal. Le nouvel espace statutaire de la catégorie B est une réforme engagée par la fonction publique qu'en tant que gestionnaire d'un budget et d'un personnel je trouve intelligent. Créer des indices supplémentaires en fin de carrière est en effet une belle façon de valoriser les longues carrières que font notamment les fonctionnaires de cette catégorie, les contrôleurs, qui sont la cheville ouvrière d'un service entre l'encadrement et l'agent d'exécution.

Le deuxième élément intéressant de cette réforme, tient à son caractère « d'abonnement ». Si le principe est fixé dans un décret, chaque administration a jusqu'au 31 décembre 2012 pour appliquer la réforme en fonction de ses prévisions d'exécution budgétaire ou de ses priorités accordées à telle ou telle catégorie d'agents. Il est intéressant que la réforme ne fasse pas l'objet d'une date imposée qui n'est pas forcément la plus pertinente, administration par administration, sur le plan tant de la gestion que de l'exécution budgétaire.

Plusieurs raisons expliquent que nous ayons fait le choix d'être parmi les premiers à l'appliquer.

D'abord, le contrôleur est, je le répète, une cheville ouvrière : en matière fiscale, c'est lui qui a encore délégation de signature pour prendre des actes de gestion qui font grief

et qui, dans les petites perceptions qui ne comptent qu'un cadre A, effectue l'intérim en matière de gestion du poste, le comptable étant censé avoir une relation directe et permanente avec les élus.

Ensuite, il était important de leur donner comme signal qu'ils seraient les premiers contrôleurs au sein de la fonction publique à bénéficier de cette évolution, même si elle se traduit pour certains par un allongement. Nous avons mis en œuvre cette réforme en même temps que la douane, mais ce n'est qu'aujourd'hui que d'autres administrations, notamment à Bercy, « s'abonnent » à ce nouveau dispositif.

Par ailleurs, cette mise en œuvre a été conçue comme faisant partie de la restitution de 50 % des économies réalisées. Ce n'est pas un dispositif en plus. Pour nous, c'est une forme complémentaire de la restitution catégorielle aux agents.

Enfin, je me félicite qu'en matière de gestion, la fonction publique ait cette capacité à laisser chacun s'inscrire dans la durée. Avec des statuts à fusionner concernant 120 000 agents et trois catégories de personnels, le fait de pouvoir choisir la date d'entrée en application permet aussi de lisser les travaux de l'ensemble des services des ressources humaines qui doivent, même si cela se fait informatiquement, contrôler les reclassements. En effet, tout le monde a été reclassé, soit immédiatement, soit dans les mois qui ont suivi, à un indice qui n'était pas tout à fait le même, avec pour conséquence principale le rehaussement de l'indice terminal. Cela aussi, c'est une mesure positive en termes de gestion opérationnelle.

M. David Habib, Président. Je vous remercie.

Audition du 18 mai 2011

À 16 heures 15 : Audition, ouverte à la presse, de M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi, accompagné de M. Moïse Rashid, directeur général adjoint « ressources humaines », et de Mme Carine Rouillard, directrice générale adjointe « pilotage »

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Nous poursuivons nos travaux sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Après avoir procédé à de nombreuses auditions qui nous ont permis d'entendre des représentants de ministères concernés, nous avons le plaisir d'accueillir M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, accompagné de M. Moïse Rashid, directeur général adjoint en charge des ressources humaines, et de Mme Carine Rouillard, directrice générale adjointe en charge du pilotage.

Je rappelle que notre travail s'appuie sur un rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, à la demande de la Commission des finances, sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État ». Nous bénéficions, par ailleurs, de la présence de M. Pierre Jaillard, rapporteur à la Première chambre de la Cour des comptes, qui a assisté aux précédentes auditions.

Nos trois rapporteurs, M. Marc Francina, M. Charles de La Verpillière et M. Bernard Derosier, représentent tant la majorité que l'opposition, et ils appartiennent à des commissions différentes, ce qui garantit la pluralité de notre travail.

Je vous propose, monsieur Charpy, de commencer par un propos introductif, après quoi nous en viendrons aux questions que les rapporteurs souhaiteront vous poser.

M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi. Pôle Emploi est une maison récente, âgée de deux ans et demi seulement. Elle résulte de la fusion des réseaux opérationnels de l'assurance chômage, les Assédic, et de l'ANPE, deux structures très différentes : l'ANPE était un établissement public de l'État, dont les 30 000 agents étaient régis par un décret statutaire, alors que le réseau de l'assurance chômage était formé d'associations de droit privé, disposant de 15 000 collaborateurs régis par le code du travail et une convention collective.

Je rappelle, en outre, que Pôle Emploi a été créé dans un contexte de crise économique et de chômage massif : au moment où Pôle Emploi voyait le jour, en janvier 2009, nous avons enregistré 100 000 demandeurs d'emploi supplémentaires, ce qui était sans précédent. De la fin du mois d'août 2008 à aujourd'hui, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A est passé de 1,9 à 2,7 millions de personnes, l'essentiel de la hausse étant concentrée sur le dernier semestre de 2008 et l'année 2009.

Pour comprendre la réalité de notre masse salariale, il faut envisager la question des effectifs, mais aussi celle de leur statut social.

Sur ce dernier point, il a été décidé que les personnels de la nouvelle entité seraient régis par une convention collective de droit privé, à négocier aussi vite que possible, et que les agents de droit public auraient vocation à opter pour cette convention collective, s'ils le souhaitaient.

Deux éléments doivent être analysés. Tout d'abord, la loi instituant la fusion de l'ANPE et des Assédic n'a pas fixé de terme à la négociation, contrairement aux habitudes. Il est donc revenu aux partenaires sociaux et à la direction de négocier la date à laquelle la convention collective de l'assurance chômage prendrait fin, ce qui n'avait rien d'évident

pour les syndicats. Il a ensuite été indiqué, au plus haut niveau de l'État, que les personnels bénéficieraient du statut le plus favorable. Cela a rendu difficile la négociation, car il existait entre les agents de l'ANPE et ceux issus des Assédic un écart de rémunération compris, en moyenne, entre 20 et 25 % selon les grades.

La convention collective a finalement été signée à la fin du mois de novembre 2009, et elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. L'ensemble des personnels de droit privé issus de l'assurance chômage est aujourd'hui régi par cette convention, à la différence des personnels originaires de l'ANPE, qui bénéficient d'un droit d'option jusqu'à la fin de l'année 2011 – 64 % d'entre eux l'ont déjà exercé. Quant aux personnels recrutés depuis le 1^{er} janvier 2009, ils ont d'abord été régis par la convention collective de l'assurance chômage, puis la nouvelle convention collective leur a été appliquée. À ce jour, 80 % des 50 000 personnes rémunérées par Pôle Emploi sont régis par la nouvelle convention collective, et 20 % par le statut de l'ANPE. Après de rapides évolutions en début de période, la situation s'est aujourd'hui stabilisée. Nous estimons qu'entre 70 et 75 % des personnels de droit public opteront finalement pour la nouvelle convention collective.

J'en viens à la question des effectifs. Face à l'augmentation de la charge de travail de Pôle Emploi, un renforcement exceptionnel des moyens a été décidé à l'été 2009 – nous avons ainsi bénéficié de 1 840 équivalents temps pleins (ETP) supplémentaires ; une seconde augmentation des effectifs a eu lieu à la fin de l'année 2009, sous la forme de 1 000 contrats à durée déterminée (CDD) ; puis, à compter du 1^{er} avril 2010, l'activité d'orientation professionnelle, qui relevait jusque-là de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a été transférée à Pôle Emploi, ce qui représente 850 ETP supplémentaires.

L'année 2011 connaît une orientation assez différente : la loi de finances a, en effet, prévu une baisse des effectifs de 1 968 ETP – 1 668 CDD et 300 CDI –, à réaliser progressivement au cours de l'année.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous avez rappelé la forte augmentation du nombre de personnes inscrites à Pôle Emploi. Vous êtes-vous fixé une politique de quotas, à l'image de ce que faisait l'ANPE, c'est-à-dire un nombre de demandeurs suivis par chaque agent ?

M. Christian Charpy. La fusion a été réalisée pour deux raisons : simplifier les conditions d'accès au service public de l'emploi, notamment grâce à une unification des sites, des sites Internet et des plateformes téléphoniques, mais aussi améliorer l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi. L'objectif évoqué au moment de la fusion était qu'un conseiller suive 60 demandeurs d'emploi en moyenne. Cet objectif a été partiellement repris dans la convention tripartite signée par l'État, l'UNEDIC et Pôle Emploi, mais il a été réservé, compte tenu de la très forte augmentation du chômage, aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

En 2010, un conseiller suivait, en moyenne, 105,8 demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un « suivi mensuel personnalisé » – nous rencontrons les demandeurs d'emploi dès inscription, ils peuvent ensuite bénéficier d'ateliers et de différents rendez-vous, mais c'est seulement à partir du 4^{ème} mois qu'ils entrent dans le « portefeuille » d'un conseiller, afin d'être suivis tous les mois. Cette moyenne correspond à des situations diverses selon les régions, les établissements et les conseillers eux-mêmes.

Pour le moment, nous parvenons à réaliser l'objectif de soixante demandeurs d'emploi par conseiller dans le cadre des dispositifs destinés aux licenciés économiques et aux personnes présentant des difficultés spécifiques de retour à l'emploi, lesquelles bénéficient d'un accompagnement renforcé.

Concernant les licenciés économiques, nous arrivons à un taux de cinquante demandeurs d'emploi par conseiller dans le cadre des conventions de reclassement personnalisé (CRP) ; dans le cadre des contrats de transition professionnelle (CTP), le taux d'accompagnement est encore meilleur, puisqu'il est d'un conseiller pour trente personnes. Dans les deux cas, les demandeurs d'emploi sont pris en charge, soit directement par Pôle Emploi, soit par des opérateurs privés de placement, soumis aux mêmes règles.

S'agissant des personnes présentant des difficultés spécifiques de retour à l'emploi, nous parvenons à un taux d'un conseiller pour 50 ou 60 personnes grâce à des dispositifs tels que « Cap vers l'entreprise » ou « Trajectoire », expérimentés dans quelques régions.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Estimez-vous que la situation est aujourd'hui stabilisée en matière d'accompagnement ? Quelles ont été les évolutions au cours des derniers mois ? Je rappelle qu'une circulaire du Premier ministre vous demande de comprimer vos effectifs.

M. Christian Charpy. Un premier facteur est l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi. Nous avons enregistré une diminution de 42 000 personnes inscrites au premier trimestre, ce qui contribue à alléger le portefeuille de nos conseillers, même s'il y a nécessairement un décalage dans le temps, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure. Au cours de l'année 2009, nous avons constaté, au contraire, une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, après trois années de baisse continue du chômage. Juste avant la crise économique et la fusion des réseaux, on comptait un conseiller pour 75 personnes, ce qui n'était pas très loin de notre objectif.

La réduction de nos effectifs pourrait avoir un impact sur la situation des portefeuilles, mais cet effet devrait être atténué par plusieurs facteurs, outre la réduction du chômage. Tout d'abord, la réduction des effectifs concerne principalement les CDD utilisés dans le cadre des CRP et des CTP. Or, le nombre des licenciements économiques est en forte baisse : on devrait compter environ 70 000 entrées dans ces deux dispositifs en 2011, contre 125 000 personnes bénéficiaires en 2010. Par ailleurs, nous avons procédé au transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage aux URSSAF, effectif au 1^{er} janvier 2011. Entre 300 et 350 des 1 300 agents concernés sont maintenus sur une activité proche, telle que le contentieux des actions en cours, mais le reste est en cours de redéploiement dans notre réseau au sein de différentes plateformes, ou bien en contact direct avec les demandeurs d'emploi.

Un rapport de l'Inspection générale des finances vient de montrer que notre service public de l'emploi – au sens large du terme, puisqu'on incorpore les missions locales, les maisons de l'emploi, les services « emploi » des collectivités territoriales ainsi que les effectifs du ministère de l'Emploi – est plutôt moins doté que ses homologues européens, en particulier dans le domaine de l'accompagnement. Nous consacrons plus d'effectifs que l'Allemagne et la Grande-Bretagne aux relations avec les entreprises – 10 % du personnel en France, contre 4 ou 5 % chez nos voisins ; en revanche, si l'on rapporte les effectifs aux demandeurs d'emploi inscrits ou aux chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), nous sommes bien moins dotés, le rapport étant de 1 à 2, voire 3.

M. Marc Francina, Rapporteur. Quels sont vos rapports avec les missions locales et les maisons de l'emploi ? La fusion entre les Assédic et l'ANPE s'est très bien passée dans certaines circonscriptions, mais cela n'a pas été le cas partout. Dans quelle mesure êtes-vous parvenus à transmettre des tâches aux missions locales et aux maisons de l'emploi, afin d'alléger votre charge de travail et de réduire vos besoins en effectifs ?

M. Christian Charpy. Nous avons signé un accord national et des accords régionaux avec les missions locales, auxquelles nous confions environ 150 000 jeunes demandeurs d'emploi dans le cadre d'une co-traitance. Nous leur versons un forfait global

pour cette prise en charge, qui allège effectivement notre tâche. Compte tenu de la situation que j'ai rappelée, nous avons demandé aux missions locales d'accroître leurs efforts, et nous avons également augmenté notre contribution financière.

Une action similaire a été engagée avec les « Caps emploi » : 64 000 demandeurs d'emploi leur sont confiés en 2011, contre 70 000 en 2010.

Concernant les maisons de l'emploi, dont la création est antérieure à la fusion, la situation est quelque peu différente. D'après ce que je crois comprendre de leur cahier des charges, elles ont été recentrées sur des missions qui diffèrent de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pôle Emploi participe à certaines maisons de l'emploi, et coopère avec d'autres dans des domaines tels que le diagnostic territorial ou la gestion prévisionnelle de l'emploi. Ces actions ne concernant pas l'accompagnement, la coopération avec les maisons de l'emploi ne nous permet pas de nous décharger de certaines tâches.

Pour information, je précise que les effectifs des maisons de l'emploi ont été évalués à environ 2 200 personnes par l'Inspection générale des finances.

M. Marc Francina, Rapporteur. La plupart des missions locales sont financées par les communes. Or, elles ont tendance à embaucher des effectifs pléthoriques afin d'exister. J'aimerais savoir si vous les rémunérez en fonction de leur masse salariale ou des actions réalisées.

M. Christian Charpy. Notre contribution est forfaitaire : nous versons environ 600 euros par jeune demandeur d'emploi pris en charge.

Je rappelle, en outre, que les missions locales bénéficient de plusieurs types de financement, versés par la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), les communes, les régions et Pôle Emploi – nous leur apportons environ 34 millions d'euros chaque année.

Au total, le budget de la co-traitance avec les missions locales et les « caps emploi » représente près de 70 millions d'euros.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Selon le rapport de l'Inspection générale des finances, l'accompagnement des demandeurs d'emploi peut conduire à des économies supérieures aux coûts. Que vous inspire ce rapport ?

M. Christian Charpy. Ses conclusions ne constituent pas une surprise : je rencontre régulièrement mes homologues européens, et je suis le président de l'association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP). Cela étant, c'est la première fois qu'un travail aussi complet est réalisé pour recenser les effectifs des opérateurs concernés et pour établir une répartition par missions. Ce rapport confirme que le service public de l'emploi est plutôt moins doté en France qu'à l'étranger.

On constate, en premier lieu, que les missions d'accueil et d'indemnisation sont assurées avec des effectifs un peu moins nombreux en France, ce qui est assez surprenant en matière d'indemnisation. Le système français est, en effet, assez complexe par rapport à celui d'autres pays. En Grande-Bretagne, par exemple, un simple forfait est appliqué, indépendamment des situations individuelles.

Une seconde observation est que nous consacrons plus d'effectifs aux relations avec les entreprises, ce qui est assez logique. La mission de nos homologues allemands et britanniques est, en effet, relativement différente de la nôtre : nous nous inscrivons dans une logique d'intermédiation entre la demande et l'offre, ce qui nous conduit à servir deux types de clients, les demandeurs d'emploi et les entreprises. Notre offre à destination de ces dernières est beaucoup plus complète et diversifiée que celle de nos voisins. La stratégie retenue en Grande-Bretagne est plus axée sur le placement des demandeurs d'emploi en

situation de difficulté, et celle de l'Allemagne est concentrée sur les très grandes entreprises, qui recrutent beaucoup.

C'est toutefois sur l'accompagnement que porte la véritable différence : nos effectifs sont deux ou trois fois moins nombreux dans ce domaine.

Tout ce qui va dans le sens de l'activation des dépenses passives d'indemnisation favorise naturellement la réduction des dépenses d'indemnisation. Plus l'accompagnement est renforcé, plus il augmente les chances de retour à l'emploi, et plus il réduit les dépenses d'indemnisation.

Nous avons réalisé, avant la fusion, une étude sur l'efficacité du reclassement selon qu'il est effectué par les opérateurs privés de placement rémunérés par l'UNEDIC, dans le cadre des dispositifs d'accompagnement renforcé de l'ANPE, ou dans le cadre des dispositifs classiques. Il est apparu, tout d'abord, que le taux de retour à l'emploi des personnes accompagnées de façon plus intensive était plus élevé – on pouvait s'en douter, mais cela n'avait jamais été clairement établi. Quand ce sont des demandeurs d'emploi indemnisés qui retrouvent du travail, cela représente autant de dépenses en moins pour l'assurance chômage. Une seconde observation était que l'accompagnement réalisé par l'ANPE était un peu plus efficace en matière de retour à l'emploi que celui des opérateurs privés de placement. Cela étant, il faut rappeler que ces derniers ne faisaient que débiter leur activité dans ce domaine.

De façon générale, une réduction d'un mois de la durée moyenne du chômage représente plus d'un milliard d'euros d'économies pour l'assurance chômage. En consacrant davantage de moyens à l'accompagnement, on renforce non seulement les possibilités de retour à l'emploi, mais on réduit aussi les dépenses d'assurance chômage. Cela étant, les payeurs ne sont pas les mêmes.

M. Marc Francina, Rapporteur. Notre pays connaît une importante saisonnalité de l'emploi, en particulier dans les stations touristiques. Prenez-vous en compte ce phénomène pour le déploiement de vos fonctionnaires ? Je pense aux stations de ski, mais aussi aux stations d'été sur la côte ouest de la France, en Bretagne et en Méditerranée, où la saisonnalité est toutefois moins importante. Ce sont souvent les mairies qui doivent intervenir.

M. Christian Charpy. Je tiens à préciser, tout d'abord, qu'il n'y a pas d'autre fonctionnaire que moi à Pôle Emploi – je suis magistrat de la Cour des comptes. Nos agents sont tous des contractuels de droit privé ou de droit public.

Il y a moins de demandeurs d'emploi à suivre dans les zones touristiques en haute saison, mais nous avons davantage de travail à réaliser pour aider les entreprises à satisfaire leurs besoins de recrutement. On peut penser que la situation s'équilibre au plan global.

Pour faire face aux variations infra-annuelles, la convention collective nous permet de recourir à un volant de 5 % de CDD par an, hors contrats aidés et contrats partenariaux. Il y a donc une certaine flexibilité, et l'on peut concentrer ces contrats sur les trois mois de la haute saison pour obtenir plus d'efficacité.

Pour ce qui est de la répartition des effectifs budgétaires selon les régions, nous utilisons un outil de simulation de la charge de travail qui prend en considération plusieurs éléments : le nombre des demandeurs d'emploi, celui des demandes d'indemnisation et celui des offres d'emploi. En cas d'évolution affectant particulièrement une région, il n'est pas évident de supprimer des effectifs à un endroit pour les renforcer ailleurs : on ne peut pas déplacer les personnels de façon autoritaire, même s'ils ne sont pas des fonctionnaires.

M. David Habib, Président. Venons-en à vos relations avec la tutelle publique. Comment se déroulent la négociation et le dialogue avec l'État ? J'aimerais savoir, en particulier, comment le plafond d'emplois vous est signifié.

Comment procédez-vous, par ailleurs, aux négociations avec les partenaires sociaux ? Comment sont-ils associés à la définition des objectifs ?

M. Christian Charpy. Le plafond d'emplois est fixé par la loi de finances, ce qui est relativement paradoxal pour différentes raisons.

Tout d'abord, Pôle Emploi n'est pas un opérateur de l'État au sens strict du terme : seul un tiers de son financement provient de l'État, alors que le critère retenu par la loi organique sur les lois de finances est de 50 % des recettes.

L'existence d'un plafond d'emplois présente, en outre, quelques contradictions avec certains aspects de notre statut. Tout d'abord, si le plafond d'emplois ne comprend pas les CDD, le code du travail nous impose de les convertir en CDI au bout de quelques mois. Contrairement aux structures de droit public classiques, nous ne pouvons pas recruter des agents sous forme de CDD pendant plusieurs années, comme le faisait l'ANPE. En second lieu, lorsque les conseils généraux nous demandent d'assurer un suivi renforcé des bénéficiaires du RSA – le conseil général du Rhône finance plus de 50 emplois à ce titre –, nous sommes obligés de procéder à des recrutements en CDI, qui viennent en déduction du plafond d'emplois, alors même que nos recettes augmentent.

Les discussions concernant le plafond d'emplois ont lieu dans le secret des arbitrages budgétaires de l'été. J'y suis associé, mais les décisions ne sont pas prises par le conseil d'administration de Pôle Emploi, qui associe l'État, le patronat et les syndicats. Or, une des particularités de notre fonctionnement est que le budget doit être adopté à une majorité des deux tiers, ce qui n'est pas nécessairement facile en cas de réduction des effectifs.

Une fois le plafond d'emplois fixé, nous réalisons un suivi mensuel des ETP au niveau régional et au niveau national. Un état complet de nos effectifs et de notre activité est transmis au Contrôle général économique et financier selon un rythme mensuel et trimestriel. Nous transmettons des informations très précises à notre tutelle, à savoir la direction du Budget et la DGEFP.

La négociation avec les partenaires sociaux est complexe, surtout quand certaines décisions sont prises en loi de finances. La difficulté est que nous sommes soumis aux dispositions du code du travail en matière d'information et de consultation des comités d'entreprise, du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et du comité central d'entreprise, alors qu'un certain nombre de décisions relèvent de la puissance publique, indépendamment du processus de concertation préalable. Nous en sommes, par exemple, à la troisième ou quatrième réunion du comité central d'entreprise dans le cadre du processus d'information sur la baisse des effectifs, qui est déjà décidée.

M. Marc Francina, Rapporteur. Pouvez-vous confirmer que les emplois hors plafonds sont financés sur ressources propres, en particulier dans le cadre des contrats avec les conseils généraux ? Est-ce le cas des 2 680 emplois hors plafond mentionnés dans le document dont nous disposons ?

En ce qui concerne les relations avec votre tutelle, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) examine-t-elle annuellement les rémunérations versées par Pôle Emploi, comme elle le fait dans presque tout le secteur public ?

M. Christian Charpy. Les contrats à durée déterminée partenariaux sont, en effet, hors plafond. Il n'en demeure pas moins que certains emplois partenariaux font l'objet de contrats à durée indéterminée. Au moment de la fusion, il était impossible de transformer les

CDD de droit public d'agents embauchés pendant six ans par l'ANPE en simples CDD de droit privé. Ces contrats ont donc été transformés en CDI, alors qu'ils correspondaient parfois à des partenariats. Notre plafond d'emploi comprend donc des CDI relevant de financements extérieurs.

En second lieu, il n'est pas évident de procéder à des recrutements sous forme de CDD de droit privé dans le cadre des CRP et des CTP. En effet, pourquoi remplacer ces agents au bout de 18 mois, alors qu'ils sont formés et efficaces ? Mieux vaut les faire bénéficier d'un CDI que de se séparer d'eux, pour former ensuite de nouveaux agents, recrutés en CDD. Il serait certes préférable de retirer de notre réseau des agents en CDI pour l'exercice de ces missions, et d'assurer leur remplacement par des CDD, mais cette solution est très difficile à appliquer au quotidien.

Pour répondre à votre seconde question, nous faisons l'objet de nombreux contrôles, mais la CIASSP n'est pas compétente à notre égard.

M. David Habib, Président. Quelle est l'incidence des décisions prises par le Gouvernement sur l'évolution de votre masse salariale ? Chacun sait que certains dispositifs sont créés, puis supprimés, avant d'être réinstaurés. Comment faites-vous pour vous adapter à ces évolutions ?

M. Christian Charpy. Nous sommes associés à la préparation des décisions en matière de politique de l'emploi. Étant associés en amont, nous sommes rarement pris au dépourvu. Nous avons, en effet, une expertise en matière d'accompagnement, et les décisions nouvelles font l'objet d'une évaluation financière au titre de laquelle nous sommes consultés.

Les décisions qui nous concernent sont plus ou moins difficiles à appliquer. Dans le cadre du plan de mobilisation pour les chômeurs de longue durée, Pôle Emploi a été chargé de recevoir, dans un délai de trois mois, tous les demandeurs d'emploi restés sans activité pendant toute l'année 2010, soit environ 680 000 personnes. Comme nous étions, de toute façon, censés les recevoir, nous avons activé le programme habituel en donnant des consignes supplémentaires concernant la régularité des entretiens et leur contenu, ce qui ne constituait pas directement une charge supplémentaire. La mise en place du suivi mensuel, à l'époque de l'ANPE, a été très différente : comme les demandeurs d'emploi n'étaient suivis que tous les six mois avant 2006, il a fallu recruter 3 500 agents supplémentaires. Un cas similaire s'est récemment présenté avec l'instauration des CRP et les CTP.

D'une manière générale, il existe nécessairement un temps de latence lié au recrutement des personnels, à leur formation et à la mise en route des dispositifs. Plus nous sommes associés en amont, et plus la mise en place des mesures est progressive, ou assortie de délais, plus notre tâche est aisée.

Dans un domaine qui n'est pas lié à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, nous avons dû recruter 200 personnes en CDD pour le versement de la prime associée au dispositif « zéro charge » dans le cadre du plan de relance. Nous avons su faire preuve d'une réactivité plus importante qu'à l'époque de l'ANPE – il fallait alors recruter par voie de concours ou recourir à des CDD de longue durée, avec toutes les difficultés de gestion que cela impliquait.

M. David Habib, Président. Il me reste à vous remercier.

Audition du 18 mai 2011

À 17 heures 30 : Table ronde de représentants des syndicats de la fonction publique : Mme Fabienne Bellin, responsable du secteur service public de la FSU et M. Didier Horus, secrétaire national de la FSU ; M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT ; M. Éric Dorn, CGT ; Mme Elisabeth David, secrétaire générale de l'UNSA Fonction Publique, et M. Jérôme Darsy, secrétaire national de l'UNSA Fonction Publique, et M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Soyez les bienvenus, Mesdames et Messieurs. Sur la question des plafonds d'emploi, des rémunérations et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), notre mission d'évaluation et de contrôle recherche un consensus, en se fondant sur le rapport qu'établiront nos trois rapporteurs – M. Marc Francina pour la commission des Finances et M. Bernard Derosier et Charles de La Verpillière pour la commission des Lois – et que viendront enrichir vos commentaires, ainsi que ceux que nous feront parvenir par écrit les organisations Force ouvrière et Solidaires, qui n'ont pu être présentes aujourd'hui.

M. Marc Francina, Rapporteur. Comment avez-vous été associés au processus de la révision générale des politiques publiques – la RGPP au niveau tant national que local ou sectoriel ? Quelles sont les réformes qui ont posé le plus de difficultés ?

M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT. La RGPP n'a donné lieu à aucune concertation à quelque niveau que ce soit – central, territorial ou déconcentré –. Au mieux, les organisations syndicales représentatives et les représentants des personnels sont tenus informés de sa mise en œuvre. L'absence de concertation est affligeante et il n'existe d'ailleurs pas d'espaces de concertation dédiés – notamment pour les directions départementales interministérielles. Toutes les enquêtes menées depuis deux ou trois ans montrent que, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles, les agents publics se sentent spectateurs de la RGPP, voire étrangers à celle-ci, et qu'elle suscite chez eux de grandes inquiétudes.

Mme Fabienne Bellin, responsable du secteur service public de la FSU. Nous partageons ce point de vue. Dans l'Éducation nationale, la RGPP, ce sont avant tout des suppressions d'emplois. Sur ces questions, traitées en principe dans les comités techniques paritaires, départementaux et académiques, il est très difficile d'avoir, je ne dis pas même un débat, mais des informations assez précises pour mesurer la situation par académie.

M. Didier Horus, secrétaire national de la FSU. C'est par une fuite dans la presse que l'on a découvert les leviers que les recteurs actionneraient pour supprimer des emplois dans l'Éducation nationale – par exemple, dans le premier degré, le taux de scolarisation dès deux ans ou le taux de remplacements.

M. Damien Leroux, secrétaire général de la CFDT Finances, représentant la CFDT Fonction publique. Le sens même de la RGPP est incertain : s'agit-il de la suppression d'un emploi pour deux départs à la retraite, ou de réformes, dont les principes, au demeurant, ne sont pas toujours uniformes ? En tout cas, l'État a réduit le rôle des organisations syndicales et de certains acteurs traditionnels dans l'élaboration des réformes,

en contradiction avec l'esprit des Accords de Bercy, qui visaient à associer davantage les représentants des personnels avant la prise des décisions. Nous sommes donc perplexes.

Mme Elisabeth David, secrétaire générale de l'UNSA Fonction Publique. Les syndicats n'ont jamais été informés ni consultés. Du reste, l'opération elle-même n'a pas été réfléchie. Alors que notre pays dispose de corps d'inspection compétents, capables d'élaborer les rapports nécessaires, il a été fait appel à des cabinets d'audit privés. En outre, comme c'est toujours le cas en France, la réforme a été définie par quelques technocrates parisiens qui n'ont jamais mis les pieds dans les services déconcentrés de l'État, ne savent pas de quoi ils parlent et ne prennent pas la peine de consulter les personnels. Nous sommes donc en complet désaccord sur le fond comme sur la forme de la RGPP.

Notre seul canal d'information est la Commission de modernisation (dite COMMOD), qui ne présente guère d'intérêt. Le bilan de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est catastrophique. Cette politique n'a fait l'objet d'aucune réflexion préalable. Le nombre des départs à la retraite a été inférieur aux prévisions, car les agents ne veulent pas perdre davantage de pouvoir d'achat en partant – ils en perdent déjà bien assez, contrairement à ce qu'on nous affirme, puisque l'augmentation des cotisations retraite et la stagnation de la valeur du point d'indice se traduisent mécaniquement par une dégradation des rémunérations. Le non-remplacement d'un agent sur deux crée en outre tension et désarroi dans les services de l'État. C'est une véritable pagaille.

M. David Habib, Président. Je vous invite maintenant à nous faire part de vos commentaires sur le bilan de la RGPP et sur le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, ainsi que de votre évaluation de la RGPP par domaine sectoriel et par niveau territorial.

M. Jean-Marc Canon (UGFF CGT). Ce que l'on entend par RGPP gagnerait à être mieux défini. Des salariés ne peuvent être acteurs d'une réforme qu'ils ne comprennent pas et à laquelle ils se sentent étrangers, a fortiori dans le service public. Comme le déclarait justement Mme David, la politique consistant à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est catastrophique. Les fonctionnaires deviennent une variable d'ajustement macro-économique, et non plus des agents au service de la population. Cette démarche se traduit déjà par une moindre qualité du service rendu. En outre, parallèlement aux suppressions massives qui touchent de grands ministères tels que l'Éducation nationale, il faut aussi considérer les plus petits : au ministère de la Culture, dont je suis issu, la suppression d'un poste dans une petite entité fonctionnant avec seulement cinq ou six agents peut avoir des conséquences directes sur l'ouverture au public. Enfin, on ne peut ignorer que ces mesures altèrent gravement les conditions de travail des agents.

Mme Fabienne Bellin (FSU). Les conséquences sont en effet dramatiques pour les personnels. Les conditions de travail se dégradent et la redéfinition des missions font qu'ils sont parfois désorientés dans leur emploi et mis gravement en difficulté dans l'exercice de leur métier. Enfin, les suppressions d'emplois ont des coûts induits, liés à l'externalisation de certaines missions. Tous les pays qui ont externalisé des services savent que le coût de ces services a augmenté. En outre, le recours croissant à la précarité a lui aussi un coût induit, d'ordre humain, qui n'est pas toujours immédiatement mesurable.

M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique. L'application du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a évolué : alors que le prorata était identique dans tous les secteurs, il est désormais variable d'un secteur à l'autre, atteignant parfois durablement le chiffre de deux sur trois.

Le premier effet de cette pratique porte sur le mode d'encadrement des services : à quoi bon ajuster au mieux l'efficacité et la productivité des services de l'État si cela ne permet pas d'éviter des suppressions d'emplois qui ne tiennent pas compte des diverses réalités ? Sur le plan managérial, les conséquences de ces suppressions d'emplois sur les conditions de travail n'ont pas été prises en compte : aucune adaptation n'est prévue et les secteurs les plus tenus à assurer un service public immédiat – avec, par exemple, des guichets ou des actions sur le terrain – souffrent beaucoup de cette dégradation des conditions de travail.

Mme Fabienne Bellin (FSU). Selon un récent sondage de la FSU, le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux est de plus en plus largement repoussé par la population. Le bruit qui a couru, voici une quinzaine de jours, d'un arrêt des suppressions d'emplois dans le service public, démenti depuis, montre aussi que cette réforme est « questionnée » contrairement à ce qu'affirme le dernier rapport du CMPP, et ce, bien au delà des rangs des organisations syndicales.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La Cour des comptes considère qu'il faut maîtriser l'augmentation de la masse salariale consacrée au service public.

M. David Habib, Président. Qu'en est-il, en effet, des rémunérations ?

M. Jean-Marc Canon (UGFF CGT). En confirmant le gel de la valeur du point d'indice en 2011 et 2012, voire en 2013, le Gouvernement n'a pas convaincu une seule organisation syndicale représentative.

Depuis 2000, la valeur du point a perdu 10 % par rapport à l'indice des prix à la consommation. Selon le « camp d'en face », la valeur du point ne serait qu'un élément marginal de la mesure du pouvoir d'achat. Or, le salaire minimum de la fonction publique ne cesse de courir après le SMIC. En 14 ans de carrière, un agent a gagné 1,7 % de pouvoir d'achat d'après les chiffres publiés par le Gouvernement. Cette politique malthusienne s'oppose à la reconnaissance des qualifications et au déroulement de carrière, ce qui est l'antithèse de la fonction publique de carrière, à laquelle le Gouvernement déclare pourtant qu'il reste attaché.

De même, le salaire de début de carrière des agents de catégorie A, recrutés en principe au niveau bac+3, mais en moyenne à bac+4 ou bac+5 compte tenu du marché, se situe à 18 % au-dessus du SMIC, alors qu'en 1985, ces agents étaient recrutés à bac+2 pour un salaire supérieur au SMIC de 75 %. Il importe donc de remédier à cette situation.

En outre, les agents de la fonction publique cotisent à un régime additionnel, à hauteur de 5 % sur 20 % de leur pouvoir d'achat, soit 1 % de ce dernier, à quoi s'ajoutera dans quelques années un prélèvement de 3 % pour pension civile, ce qui représente une ponction supplémentaire de 4 % sur leur rémunération nette. De 2000 à 2008, l'ensemble des rémunérations, des primes et des pensions versées à tous les ayant droits de la fonction publique est en recul de 0,7 % par rapport au PIB, soit 13 à 15 milliards d'euros. Dire que la part de la masse salariale augmente alors que le budget de l'État diminue d'année en année est un argument irrecevable. N'oublions pas que, comme les autres salariés, les agents de la fonction publique, qui représentent 20 % de la population active, consomment et, ce faisant, produisent de la richesse et participent à une croissance pérenne.

La CGT conteste vigoureusement que les mesures de retour aient un coût exorbitant. D'abord, la politique de l'emploi public doit se définir à partir des missions confiées à la fonction publique. La question est alors de savoir quelle est la politique

salariale que l'on veut adopter pour ces agents. Selon les chiffres de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), le coût total annuel de la revalorisation du point et de toutes les mesures catégorielles (GVT compris), qui était de 1,4 milliard d'euros avant la présidence de M. Sarkozy, était très légèrement inférieur à 1 milliard d'euros en 2010. Dans le même temps, de 2007 à 2010 – M. Sarkozy s'en vante –, 100 000 emplois ont été supprimés. Or, malgré les mesures de retour, la dépense a été bien inférieure à son niveau passé. On nous ment : il s'agit d'un jeu « perdant-perdant ».

M. Didier Horus (FSU). L'abandon de la politique de revalorisation du point d'indice et l'adoption de mesures d'individualisation des carrières creusent les inégalités dans la fonction publique. Les plus pénalisés sont les jeunes et les femmes et, plus généralement, les fonctionnaires percevant peu de primes au-delà de leur traitement indiciaire de base. Dans l'enseignement, les mesures en faveur des heures supplémentaires bénéficient moins aux femmes qu'aux hommes : c'est là une source d'inégalités.

Pour ce qui est de la rémunération du mérite, le terme même de « mérite » devrait être redéfini. Associer « mérite » et « performance » est, selon nous, trop rapide. Il fut un temps où le mérite était l'ancienneté, c'est-à-dire la durée du service rendu. Des études montrent que, chez les enseignants, le salaire au mérite est insatisfaisant pour tout le monde et conduit à un appauvrissement du service rendu aux usagers. Une autre politique salariale est cependant possible dans la fonction publique.

M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique. M. Canon a rappelé à juste titre l'importance de la revalorisation du point d'indice.

La rémunération au mérite est un pur gaspillage de deniers de l'État, dans la mesure où on essaie d'en faire un substitut social à l'absence de revalorisation du point d'indice. En effet, le fonctionnaire que l'on informe que l'évaluation qu'il vient de subir aura une incidence sur sa rémunération, conclut, à juste titre, que c'est à son propre effort, et non à un effort de reconnaissance par l'État du travail de l'ensemble des fonctionnaires qu'il doit cette évolution. Ne confondons pas les politiques individuelles et collectives, qui n'ont rien de commun.

S'il est une matière qui se prête aux accords majoritaires, ce sont bien les politiques salariales. Il ne s'agit plus de définir les objectifs de l'État en termes de politiques publiques, mais bien la manière dont il assume son rôle de patron vis-à-vis de ses salariés fonctionnaires. Cette remarque d'ordre général devient un impératif pour les mesures accompagnant la mise en œuvre des réformes structurelles telles que la RGPP. Lorsque l'État fait un effort d'harmonisation des rémunérations ou d'adaptation de celles-ci aux nouvelles organisations du travail, pourquoi ne tirerait-il pas les conséquences des Accords de Bercy qu'il a signés avec les organisations syndicales en tentant de construire des accords majoritaires ?

Mme Elisabeth David (UNSA Fonction publique). Comme l'a indiqué à juste titre M. Canon, le fait que le SMIC rattrape toujours le bas de la grille de rémunérations de la catégorie C entraîne un tassement des grilles dans leur ensemble. Une réflexion sur les grilles nous semble donc urgente.

Quant au gel du point d'indice, il pose la question de savoir quelle fonction publique on veut. Quelle est aujourd'hui l'attractivité de la fonction publique pour un jeune, compte tenu des perspectives de carrière qu'elle offre ? C'est à partir du point d'indice que les fonctionnaires doivent être augmentés.

Nous n'avons pas eu communication d'un bilan et n'avons pas de vision interministérielle des mesures catégorielles liées au retour du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, dont peu de fonctionnaires, du reste, ont profité. Ces mesures, qui touchent des collègues selon un ciblage dont on ignore les critères, ne sont pas justes. La revalorisation du point d'indice nous semble devoir primer.

La reconnaissance doit porter sur la valeur professionnelle, c'est-à-dire sur la manière de servir. Les critères d'une reconnaissance du mérite, en revanche, ne sont pas clairs. Comment, d'ailleurs, évaluer le mérite des personnels occupant des fonctions peu valorisantes ? De surcroît, la rémunération du mérite sera très variable selon que l'on est employé par un ministère riche ou pauvre. Ce dispositif comporte donc beaucoup de mesures injustes.

M. Marc Francina, Rapporteur. Quels sont les ministères riches et les ministères pauvres ?

Mme Elisabeth David (UNSA Fonction publique). Le ministère riche, c'est celui des Finances. Les ministères pauvres sont par exemple ceux de l'Éducation nationale ou de l'Intérieur.

La prime de fonctions et de résultats (PFR) est très insatisfaisante. De fait, tous les postes n'ont pas été cotés comme ils devaient l'être et le montant de la PFR, qui réunit diverses primes, est strictement égal au montant de toutes ces primes antérieures : seul le nom a changé. De surcroît, les barèmes diffèrent selon les ministères : des personnes de même grade et remplissant les mêmes fonctions toucheront une PFR différente selon qu'ils travaillent dans un ministère riche ou pauvre. Tout cela est inacceptable.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Pouvez-vous nous donner, au besoin par écrit après cette table ronde, des éléments d'information sur le pouvoir d'achat ? Dans les débats récurrents que nous avons à ce propos, il apparaît clairement que l'augmentation de la valeur du point n'accompagne pas celle du coût de la vie. Or, le Gouvernement ne cesse de répéter que le pouvoir d'achat des fonctionnaires progresse. En déclarant le 19 avril, lors de la discussion salariale, que le pouvoir d'achat des fonctionnaires avait progressé de plus de 10 % depuis 2007, le Gouvernement s'appuyait sur la rémunération moyenne des personnes en place.

M. Éric Dorn (CGT). L'addition brute de la pléthore de mesures annoncées représente peut-être une augmentation de 10 %, mais ces mesures sont contradictoires et s'annulent les unes les autres, aucun agent ne bénéficiant de la totalité d'entre elles. Qui plus est, les catégories de personnel les plus en difficulté sont celles qui en bénéficient le moins. Notamment en bénéficiant d'une mesure catégorielle, on n'est plus dans le cadre de la GIPA. À la différence du mécanisme qui prévalait antérieurement, les mesures catégorielles s'annulent entre elles. Quel que soit le chiffre moyen, la diminution d'un tiers de la masse salariale est un fait : selon les chiffres de la DGAFP, les rémunérations ont baissé.

M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique. La rémunération moyenne des personnes en place est fortement dépendante de la structure des emplois. Lorsque la fonction publique se requalifie et évolue majoritairement vers des emplois de cadres, la rémunération moyenne ne peut qu'augmenter. Cette augmentation correspond donc à une politique de niveau de recrutement, et non pas à un niveau de rémunération.

Par ailleurs, la suppression massive de postes touche essentiellement ceux du début de carrière. Les agents anciens, touchant des rémunérations plus élevées, du fait du principe de carrière – sur lequel, je l’espère, personne ne souhaite revenir – sont, proportionnellement, de plus en plus nombreux alors que, leur nombre diminuant et leur pouvoir d’achat stagnant, le poids relatif des débuts de carrière dans la moyenne diminue de plus en plus. La rémunération moyenne des personnes en place ne dit donc rien du pouvoir d’achat des fonctionnaires, d’autant que nous assistons par ailleurs à un glissement des catégories B et C au profit de la catégorie A. Les transformations d’emplois sont corrélées avec une technicisation des métiers.

Mme Fabienne Bellin (FSU). Monsieur Derosier, nous ne manquerons pas de vous envoyer des éléments écrits. Le hiatus est assez flagrant entre les déclarations du Gouvernement et notre position. De fait, le Gouvernement ne compte pas comme nous. Par exemple, il comptabilise comme un élément de revalorisation des salaires, le paiement des heures supplémentaires alors qu’il s’agit là de rémunérer un travail supplémentaire – il est bien normal que ceux qui font des heures supplémentaires de travail gagnent plus. Il en va de même pour les primes, qui rémunèrent des tâches nouvelles ou précédemment accomplies par d’autres.

M. Jérôme Darsy, secrétaire national de l’UNSA Fonction Publique. Le Gouvernement considère que le glissement vieillesse technicité (GVT) est une augmentation de salaire alors que les syndicats y voient la traduction du déroulement de carrière prenant en compte la technicité, l’ancienneté, etc. Il nous semble indispensable de maintenir le déroulement de carrière mis en place après la guerre par le statut général de la fonction publique pour assurer la neutralité et l’égalité de traitement entre les usagers et éviter les dérives constatées sous le Régime de Vichy. La création de la garantie individuelle du pouvoir d’achat (GIPA) n’est pas une réponse satisfaisante, car elle est contraire au déroulement de carrière et préfigure une fonction publique qui ne pourra plus être aussi neutre qu’elle l’était.

M. le président David Habib. Nous en venons à la gestion des ressources humaines.

M. Jean-Marc Canon (UGFF CGT). La CGT n’est pas hostile au rapprochement ou à la fusion de corps. Peut-être l’existence de 1 300 corps dans la fonction publique, dont 400 inactifs n’apparaissant que pour les pensions civiles et 900 actifs, certains ne comportant que quelques dizaines d’agents, n’était-elle pas pleinement justifiée. Cependant, au terme de la fusion de certains de ces corps, il conviendrait de prendre le temps de dresser un bilan prospectif et de s’interroger sur l’éventuelle création de nouveaux corps ou sur l’intégration de nouvelles spécialités dans des corps existants – en particulier dans le contexte du recrutement croissant d’agents non titulaires sur des missions permanentes. Enfin, la fusion des corps doit correspondre aux missions à accomplir et aux qualifications.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un serpent de mer. Ce qui est certain, c’est que les organisations syndicales n’y sont pas associées.

Quant aux freins à la mobilité des fonctionnaires, le premier est sans doute la loi de mobilité de 2009 elle-même. Dans les trois fonctions publiques, certaines entités administratives et certaines circonscriptions ont plus de moyens que d’autres. Ainsi, dans la territoriale, certaines collectivités n’ont pas les moyens de payer à leurs agents d’autre régime indemnitaire que les régimes légaux. La rémunération au mérite est un vrai frein à la mobilité, car les agents seront peu enclins à perdre 20 % à 25 % de leur pouvoir d’achat net en quittant une entité qui leur assure un régime indemnitaire favorable. Pour la CGT, la

véritable mobilité doit être liée à un besoin en termes de missions d'intérêt général, et non aux moyens de rémunérer les agents chargés de ces missions.

M. Marc Francina, Rapporteur. La fusion des services de l'État chargés des routes avec les services des départements a-t-elle été favorable aux personnels d'État concernés ?

M. Jean-Marc Canon (UGFF CGT). Globalement, les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et les personnels d'exploitation gagnent aujourd'hui, avec leurs nouveaux régimes indemnitaires, plus que ne leur versait l'État. La CGT souhaiterait pouvoir débattre de la décentralisation, pour évoquer notamment les moyens d'une meilleure complémentarité avec l'État ou le bilan des transferts de compétence. Or, sur ces questions auxquelles ils croient pouvoir apporter quelques éléments de réflexion significatifs, les partenaires sociaux ne sont pas consultés.

Mme Elisabeth David (UNSA Fonction publique). Nous ne sommes pas défavorables à la fusion des corps si elle permet une mobilité accrue et une élévation des régimes indemnitaires. Nous serons attentifs à l'application du décret relatif au corps interministériel des attachés et souhaitons que ce corps soit un atout pour les personnels et pour les services.

Quant à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), elle reste confidentielle. Les noms ont changé, mais pas la gestion. Les chargés de mission n'ont pas les moyens de mener à bien leurs missions. En outre, la GPEC utilise très mal les compétences des personnels.

Les freins à la mobilité tiennent avant tout aux primes, très variables selon les fonctions publiques et les affectations. Ces différences expliquent aussi que de nombreux cadres fuient l'État pour les collectivités locales, avec lesquelles il est possible de négocier des situations bien plus avantageuses. Se posera donc, à terme, le problème de l'attractivité de la fonction publique de l'État.

On voit également se multiplier des « décrets coquilles », auxquels chaque ministère peut adhérer quand bon lui semble. Ainsi, tous les ministères sont gérés de façon différente, ce qui pose de grands problèmes de mobilité. Il conviendrait donc de s'interroger sur la création d'une cellule d'aide à la gestion des ressources humaines au niveau interministériel. Ainsi, un dispositif que nous avons négocié pour l'ensemble des personnels de la catégorie B, et qui a été acté par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique, ne peut s'appliquer dans certains ministères, du fait de refus et de blocages. Une meilleure coordination est donc souhaitable.

Mme Fabienne Bellin (FSU). En dehors du parti pris qui consiste à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, on a l'impression d'une absence de gestion prévisionnelle des emplois : dans l'Éducation nationale il n'existe pas de programmation pluriannuelle des recrutements, fondée sur une analyse des besoins, ce qui explique pour partie qu'il existe un hiatus entre les recrutements et les besoins réels.

M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique. La CFDT a toujours été favorable aux fusions de corps, car la multiplication de ces derniers remet en cause l'unicité du statut, condition de l'égalité de traitement, de la lisibilité des carrières et d'une plus grande mobilité. Si un certain nombre de petits corps ont été supprimés, beaucoup reste à faire.

On a parlé, pendant longtemps, de « gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences » (GPEEC). La disparition du mot « effectifs » (GPEC) montre que l'on a tout simplement renoncé à une gestion prévisionnelle en ce domaine, ce qui rend difficile, voire impossible, celle des emplois et des compétences.

Je souscris à l'analyse selon laquelle les rémunérations accessoires sont des freins à la mobilité ; j'y ajouterai l'évaluation. Lorsque l'on souhaite réintégrer son service d'origine après une mobilité, on a moins d'ancienneté que si on ne l'avait pas quitté. La mobilité suppose souvent un réel engagement personnel : elle ne doit pas être sanctionnée mais prise en compte.

J'ai des sentiments nuancés sur la gestion interministérielle. Tant que les politiques resteront ministérielles, il sera difficile d'échapper à une gestion ministérielle. L'idée d'un ministère unique me semble donc un peu utopique. La DGAFP remplit très bien son rôle normatif : elle n'a pas vocation à devenir gestionnaire.

M. David Habib, Président. La fusion intervenue au sein du ministère du Budget pour donner naissance à la direction générale des Finances publiques a donné lieu à une prime dont le montant nous a quelque peu étonnés. Avez-vous été associés à la discussion ?

M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique. Cette fusion, qui a donné lieu à de nombreux conflits, est la plus importante que l'administration française ait connue depuis la Seconde guerre mondiale. Elle a donc exigé un effort particulier des agents. Une prime, dont le montant ne m'a d'ailleurs pas paru exorbitant, leur a effectivement été versée ; mais les organisations syndicales n'ont pu s'exprimer à ce sujet car le ministre a pris sa décision aussitôt après avoir les avoir reçues. C'est là une authentique occasion perdue pour le dialogue social entre l'État et les représentants des fonctionnaires. En tout état de cause, il n'est pas étonnant que cette réforme ait été plus coûteuse que d'autres : elle était d'une ampleur inédite, tant par les effectifs concernés que par son contenu, puisqu'il s'agissait non pas d'un « collage », mais d'un « mixage » entre des équipes appartenant à des services très différents.

Cette fusion entre les impôts et le Trésor s'inscrit-elle selon vous dans le cadre de la RGPP ?

M. David Habib, Président. Ce que nous savons, en tout cas, c'est que le montant global de cette prime – 56 millions d'euros – représente l'équivalent d'une année de glissement vieillissement technicité (GVT). Ce type d'opération nécessite assurément une gestion paritaire et, en amont, une information plus conséquente du Parlement. Nos rapporteurs auront sans doute des préconisations à faire à ce sujet.

Nous en venons au quatrième point, que je veux aborder sans esprit de provocation : les moyens de maîtriser l'évolution de la masse salariale de la fonction publique d'État.

Mme Elisabeth David (UNSA Fonction publique). Selon nous, cette question ne concerne pas les organisations syndicales mais le pouvoir politique. L'UNSA souhaite des services publics de qualité, qui retrouvent leur aura de naguère. Cela suppose des personnels bien formés, bien rémunérés et travaillant dans de bonnes conditions.

Je veux à cet égard tirer la sonnette d'alarme : de nombreux fonctionnaires sont malheureux car la RGPP a considérablement dégradé leurs conditions de travail. J'espère que les modes de gestion de la fonction publique ne rejoindront pas ceux de France Télécom.

Il est plus que temps de réfléchir collectivement à l'avenir de la fonction publique, à ses missions et à la gestion de ses ressources humaines. C'est pour nous la question prioritaire.

M. Didier Horus (FSU). Les fonctionnaires remplissent des missions de service public ; avant de poser la question du coût de leur masse salariale, il faut donc s'interroger sur ce que la Nation est prête à financer : quel modèle de fonction publique, pour quelles missions ? On évoque la « soutenabilité » de la masse salariale, mais, à moins de tenir un raisonnement hémiplégique, la question des dépenses ne peut s'envisager indépendamment de celle des recettes. Le débat sur la fiscalité détermine en ce sens tous les autres.

M. Damien Leroux, représentant de la CFDT Fonction publique. Pour rendre les réformes acceptables aux yeux de fonctionnaires, il faut d'abord définir leurs missions. Ce qui motive les fonctionnaires, ce n'est pas la rémunération au mérite mais la qualité du service public : si vous les persuadez que les politiques conduites par l'État amélioreront celle-ci, vous aurez fait un grand pas.

M. Jean-Marc Canon (UGFF CGT). Je ne voudrais pas rompre l'harmonie de cette réunion mais, même si vous dites aborder le sujet sans esprit de provocation, pourquoi vouloir maîtriser l'évolution de la masse salariale ? La part des salaires, des primes et des pensions de la fonction publique ne cesse de diminuer par rapport au produit intérieur brut. Doit-on considérer que les agents de la fonction publique ne sont pas des salariés comme les autres ? Leur pouvoir d'achat ne contribue-t-il pas à la croissance, à la production des richesses ? Il convient par conséquent d'apprécier l'évolution de leur masse salariale au regard du PIB et non du budget de l'État : la question qui nous est soumise est mal posée.

Enfin, il faut aussi s'interroger sur les ressources. Selon les chiffres officiels, le coût de l'application de la loi TEPA à la fonction publique avoisine les 900 millions d'euros, induits à la fois par les heures à payer et par la défiscalisation dont elles font l'objet. Avec cette somme, on pourrait revaloriser le point d'indice de 1 %, et on pourrait générer 200 millions de cotisations sociales. La question relève donc du choix politique.

M. David Habib, Président. Mesdames, messieurs, je vous remercie de ces contributions à notre réflexion.

Audition du 24 mai 2011

À 9 heures 30 : Audition, ouverte à la presse, de représentants du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) : M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux ressources, Mme Christine d'Argouges, directrice des ressources humaines, Mme Frédérique Pelletier, responsable des effectifs et du contrôle de gestion à la direction des ressources humaines, et M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. La Mission d'évaluation et de contrôle poursuit ses travaux relatifs à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Après une série d'auditions de portée générale, nous nous sommes intéressés à la gestion des ressources humaines en auditionnant les représentants de ministères – Finances, Éducation nationale et Enseignement supérieur – et d'opérateurs – comme Pôle emploi.

Nos travaux ont pour origine le rapport d'enquête que la Cour des comptes a réalisé l'an dernier à la demande de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État ». Certes, ce rapport ne portait pas expressément sur les opérateurs, mais la gestion de leurs ressources humaines est un enjeu majeur pour l'État, et c'est à ce titre que nous accueillons aujourd'hui les représentants du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui conduit une réforme de grande ampleur. La dispersion de son personnel en un très grand nombre d'équipes et de laboratoires, tous très autonomes, implique des contraintes et des modes de gestion spécifiques.

Conformément à nos pratiques, nous serons accompagnés par la Cour des comptes, en la personne de M. Pierre Jaillard, rapporteur à la Première chambre.

Nos trois Rapporteurs – M. Marc Francina, de la commission des Finances, MM. Charles de la Verpillière et Bernard Derosier, de la commission des Lois –, de sensibilités politiques différentes, auront pour tâche d'élaborer des propositions consensuelles en vue d'améliorer la gouvernance de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs.

M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux ressources. Je me réjouis d'être parmi vous ce matin, accompagné de mes directeurs fonctionnels les plus proches en matière de pilotage, de suivi de la masse salariale et de ressources humaines. Je vous prie de bien vouloir excuser notre président Alain Fuchs, qui n'a pu se libérer pour assister à cette audition, et Mme Christine d'Argouges, qui devra nous quitter dans une heure pour assister à une réunion avec les organisations syndicales.

La réforme du CNRS, lancée par le décret du 29 octobre 2009 modifiant l'organisation et le fonctionnement du Centre, répondait à trois grandes priorités : recentrer les unités mixtes de recherche (UMR) sur leur fonction de pilotage scientifique – 90 % des 1 200 laboratoires financés par le CNRS sont cofinancés par des universités ou des établissements publics de recherche – ; responsabiliser les acteurs en créant des instituts en charge de la prospective et de la programmation ; recentrer la direction du Centre autour d'une vision stratégique et d'une démarche d'anticipation.

Dès son arrivée, le 15 janvier 2010, le nouveau président du CNRS a mis en œuvre les principes qui font du Centre le pilote de la stratégie de la recherche scientifique française, après que la réforme des universités a fait de lui un acteur de la politique de site des grandes universités de recherche de demain. Actuellement 85 % des ressources du CNRS sont polarisées sur 15 % des sites. Le CNRS est donc partie prenante de cette évolution et entend contribuer à la recherche scientifique de demain et au déploiement des grandes universités de recherche à travers les appels à projet des Investissements d'avenir.

Ces principes s'affirment dans le cadre d'un partenariat qui a notamment permis la signature, à l'automne dernier, d'un accord cadre avec la Conférence des présidents d'université (CPU), accord qui affirme clairement que l'unité mixte de recherche (UMR), dont le CNRS assurera le copilotage scientifique, sera demain l'unité de base de la recherche scientifique. Voilà pour la mission de politique scientifique du CNRS.

L'allocation des ressources doit rendre compte de cette politique. C'est pourquoi nous avons entrepris, à la direction générale déléguée aux ressources, de développer le partenariat. Il y a un mois et demi, avec mes collègues de la CPU et de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), nous avons signé un protocole instaurant sept groupes de travail chargés de faire converger nos pratiques de gestion, car la grande difficulté des laboratoires vient de la multiplicité de leurs financeurs.

Nous avons également, pour être en conformité avec les principes de la LOLF, déployé un nouveau dialogue de gestion qui se fonde sur la responsabilisation des instituts et des laboratoires. Cette démarche nous a amenés à mettre en œuvre de nouveaux outils, que nous proposons de partager avec nos partenaires.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le CNRS fait-il partie du Club des grands opérateurs de l'État ?

M. Xavier Inglebert. Il en fait naturellement partie, même si le 5 mai dernier notre président n'a pu assister à la première réunion des grands opérateurs. Mais nous assisterons à la prochaine réunion qui se tiendra au début du mois de septembre.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La recherche fait couler beaucoup d'encre, et la récente constitution du collectif « Sauvons la recherche » a mis en lumière son manque de moyens. S'agit-il de moyens financiers ou de moyens humains ? Ou bien des deux ?

M. Xavier Inglebert. Cette question nécessite une approche globale, c'est pourquoi je ne parle pas de moyens mais de ressources.

La masse salariale représente 80 % du budget du CNRS, comme c'est souvent le cas dans la fonction publique. Mais sans chercheurs, on ne fait pas de recherche.

Pour la première fois cette année, le CNRS attribue des ressources en équivalents temps plein travaillés – ETPT – aux instituts et aux laboratoires, ce qui traduit notre volonté de mettre l'accent sur les ressources humaines. Un dialogue de gestion qui ne concernerait que les dépenses hors titre 2, qui ne représentent que 20 % de notre budget, ne permettrait pas une approche globale.

Le CNRS enregistre un renchérissement de sa masse salariale, à effectifs constants. Sur le budget total, la part des ressources attribuées ne diminue pas, mais l'évolution de la masse salariale pèse réellement sur les dépenses hors titre 2.

Le paradigme du financement de la recherche évolue depuis cinq ans dans notre pays. S'il se cristallise aujourd'hui, c'est que nous ne sommes plus dans une période de progression budgétaire. Le budget du CNRS est de 3,3 milliards d'euros, dont 2,5 milliards proviennent de subventions de l'État et plus de 700 millions – soit le quart du budget – proviennent de « ressources propres », qui elles-mêmes proviennent à 96 % de l'argent public : Agence nationale de la recherche (ANR), financements européens... Depuis cinq ou six ans, les financements propres progressent, ce qui, jusqu'à cette année, n'a pas eu d'impact dans la mesure où la subvention d'État augmentait de plus de 2 % par an. Toutefois, en 2011, cette subvention s'est presque stabilisée : + 0,7 % entre 2010 et 2011, ce qui génère certains frottements.

En 2011, le CNRS a financé environ 35 000 ETPT, dont 28 083 sur la subvention d'État et environ 7 000 ETPT sur les ressources propres, soit un flux d'environ 12 000 personnes, ou équivalents temps plein – ETP –, sur l'année.

Cette année, le nombre de CDD financés sur ressources propres devrait augmenter. Cette augmentation pèse directement sur les charges couvertes par la subvention d'État comme par exemple la restauration, la formation permanente, l'entretien et l'aménagement des locaux, l'indemnisation du chômage, etc.

Or, les frais de gestion prélevés par l'établissement sur les contrats ANR ainsi que le préciput perçu ne couvrent plus toujours ces dépenses, qui ne sont pas éligibles dans le cadre du projet ANR. Le problème se pose aussi pour le financement des plateformes scientifiques assuré par la subvention d'État du CNRS et des crédits provenant d'autres partenaires (universités).

La stabilisation de la subvention et le poids de la masse salariale ont entraîné pour les laboratoires la baisse des crédits hors titre 2, mais sans forcément diminuer leurs ressources puisque le CNRS leur affecte des chercheurs et des ITA (ingénieurs, techniciens et administratifs), qui représentent globalement deux tiers et un tiers des effectifs.

Si l'on ôte les 2 milliards d'euros que constitue la masse salariale des 2,5 milliards de la subvention de l'État, il reste quelque 500 millions d'euros, mais 47 % de cette somme est consacrée aux budgets « rigides », qui servent notamment à financer les TGIR – très grands équipements et infrastructures de recherche. Si les crédits destinés aux TGIR augmentent, cela se fait au détriment des laboratoires.

Pour autant, certains laboratoires n'ont pas forcément moins d'argent, mais ils ne peuvent les utiliser avec la même souplesse. L'utilisation de nouveaux circuits a entraîné de nouvelles contraintes de gestion. C'est pourquoi nous devons réfléchir à la problématique de l'éligibilité de certaines dépenses. C'est le cas s'agissant des crédits versés par l'ANR ; certaines organisations syndicales suggèrent même que les crédits devraient être versés directement au CNRS et non à l'ANR – mais cela relève d'un choix politique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous indiquez que la masse salariale représente 80 % du budget du CNRS. Or selon nos informations, qui proviennent également du CNRS, la part de la masse salariale était de 70,4 % en 2009, 71 % en 2008 et 69,8 % en 2010.

M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation. Ce ratio s'entend toutes ressources confondues. Mais la subvention de l'État est bien affectée à la masse salariale pour 80 % et pour 20 % aux crédits de fonctionnement, équipement et investissement. Quant aux ressources propres, elles représentent en 2010

762 millions d'euros dont 232 millions sont affectés à la masse salariale et 530 millions aux crédits de fonctionnement, équipement et investissement.

M. Marc Francina, Rapporteur. Quelle est la proportion des CDD et des CDI ? Quelle est la « durée de vie » d'un chercheur au CNRS ? Avant 2009, le CNRS apparaissait à tous comme un établissement opaque, où un nombre incroyable de chercheurs passaient la quasi-totalité de leur carrière. Qu'en est-il maintenant ?

M. Xavier Inglebert. En 2010, le CNRS a financé 35 171 ETPT : 28 087 sur la subvention d'État, dont 3 060 contractuels, et 7 084 CDD sur les ressources propres – part qui a augmenté –, d'où au total 10 144 ETPT non permanents. En 2011, la part des CDD financés sur la subvention d'État est passée de 10 à 9 %, ce qui permet d'assurer les remplacements.

Je rappelle que, depuis 1983, les chercheurs ont un statut et que la plupart d'entre eux n'intègrent le CNRS qu'à 30 ans.

Mme Christine d'Argouges, directrice des ressources humaines. Les chercheurs qui entrent au CNRS ont en moyenne entre 32 et 33 ans, et beaucoup d'entre eux sont des étrangers.

M. Xavier Inglebert. Les étrangers constituent en effet un quart de nos recrutements.

Un grand nombre de chercheurs expriment le souhait de travailler au-delà de 65 ans, mais cela leur est presque systématiquement refusé, sauf dans de rares cas liés à des choix scientifiques.

Les chercheurs rémunérés par le CNRS ont généralement la culture du CNRS, surtout s'ils travaillent dans les laboratoires qui dépendent en propre du CNRS. Mais les chercheurs qui travaillent au sein des UMR appartiennent d'abord à leur laboratoire, même s'ils sont chercheurs au CNRS. Nous essayons certes de développer un esprit maison, mais il existe un fort tropisme vers l'affirmation de l'indépendance, intellectuelle et scientifique.

Est-il bon d'être chercheur à vie ? Nous ne nous posons pas la question en ces termes car désormais, je le répète, il existe un statut du chercheur.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. J'ai du mal à vous suivre dans vos chiffres, et la précision que vous avez apportée ne me convainc pas tout à fait.

Vous dites que le CNRS recrute un quart de chercheurs étrangers : sont-ils fonctionnaires ?

M. Xavier Inglebert. Ceux que nous recrutons ont en effet un statut de fonctionnaire.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Ils sont donc Européens.

M. Xavier Inglebert. La plupart d'entre eux le sont.

Mme Christine d'Argouges. La possibilité de recruter comme fonctionnaires des chercheurs étrangers en Europe mais également en dehors de l'Europe est l'une des exceptions accordées aux organismes de recherche.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Il s'agit donc d'une dérogation au statut de la fonction publique.

Mme Christine d'Argouges. Absolument.

M. Xavier Inglebert. En 2010, sur 291 postes de chargé de recherche de 2^{ème} classe ouverts, 30 % des candidats et 22 % des lauréats étaient des étrangers. Sur les 89 postes de chargé de recherche de 1^{ère} classe ouverts, 36 % de lauréats étaient des étrangers. Enfin, sur les 20 postes de directeur de recherche, 75 % de lauréats étaient étrangers. Un quart des chercheurs recrutés sont bien des étrangers.

M. Marc Francina, Rapporteur. Avez-vous mis en place une gestion prévisionnelle des recrutements ou répondez-vous aux demandes des laboratoires ?

M. Xavier Inglebert. Le Comité national de la recherche scientifique (CoNRS) est divisé en sections qui correspondent aux disciplines ; il évalue et classe les chercheurs. Les sections, constituées en jurys d'admissibilité, proposent des classements ; les jurys d'admission, présidés par les directeurs d'instituts, valident les classements ; la direction de l'établissement affecte les chercheurs recrutés.

Dans le domaine des ressources humaines, nous avons instauré des procédures prévisionnelles, étant entendu que la direction générale déléguée aux ressources ne saurait donner un avis scientifique. Les orientations de la recherche de demain sont définies par le comité de direction qui s'appuie sur les avis du conseil scientifique et du comité national.

M. Marc Francina, Rapporteur. Donc, vous vous adaptez aux décisions du CoNRS. Dès lors, s'agissant de la masse salariale, comment procédez-vous ?

M. Xavier Inglebert. Nous réalisons des arbitrages en amont. Un an avant le recrutement des chercheurs, qui a lieu à l'automne, nous réalisons un arbitrage regroupant les dix instituts du CNRS. En fonction des orientations scientifiques décidées par le comité de direction, qui comprend le président, le directoire et les directeurs d'instituts, nous répartissons les affectations au sein de chaque institut, puis des sections.

Les 940 recrutements pour 2011 ont répondu à des choix scientifiques. Il s'agissait tout d'abord d'accroître légèrement le nombre de chercheurs dans les nouveaux instituts des sciences mathématiques et informatiques, en particulier l'INS2I. Par ailleurs, le secteur des sciences humaines et sociales – je rappelle que le CNRS préside l'alliance ATHENA, l'Alliance thématique nationale des sciences humaines et sociales – connaissant actuellement une importante vague de départs – nombre de recrutements remontaient aux années 1970 – et un taux de renouvellement des chercheurs en sciences humaines et sociales de seulement 0,65 depuis deux ou trois ans, nous avons décidé de corriger cette tendance et réussi à porter ce taux à 0,85.

Dernière priorité scientifique : l'interdisciplinarité. C'est l'un des grands enjeux du CNRS au regard du nombre de disciplines que traitent les 10 instituts. Le CNRS entend transformer cette pluridisciplinarité en interdisciplinarité en privilégiant certains instituts comme l'Institut écologie et environnement, qui travaille à la lisière de plusieurs autres instituts, tels ceux des sciences de la vie, de la chimie, de la physique, des sciences humaines et sociales.

Pour favoriser l'interdisciplinarité, le président et les directeurs d'institut ont fixé des ratios. C'est ainsi que, cette année, 15 % des recrutements des instituts seront opérés

dans des sections qui n'y sont pas rattachées directement. De la sorte, des chercheurs de différentes disciplines pourront se côtoyer dans les laboratoires. C'est ainsi que l'Institut de chimie des substances naturelles, situé à Gif-sur-Yvette – institut qui a découvert le Taxotère, un médicament qui intervient dans la guérison du cancer du sein –, réunit des chercheurs spécialisés en biologie et en chimie.

Le travail prévisionnel se fait aussi sur l'affectation des chercheurs dans les laboratoires, comme va vous l'expliquer Christine d'Argouges.

Mme Christine d'Argouges. Le premier principe qui préside au recrutement des chercheurs est l'excellence scientifique, mais il arrive que le meilleur candidat ne corresponde pas à l'affectation proposée par le CNRS. La gestion prévisionnelle nous permettra d'afficher plusieurs années à l'avance les thématiques des laboratoires dans lesquels nous prévoyons d'engager des moyens, de façon à assurer une meilleure adéquation entre l'excellence et la politique scientifique du CNRS.

M. Xavier Inglebert. Chaque institut définit sa stratégie scientifique même si, en matière de ressources, conformément à la LOLF, nous avons globalisé les ressources. Aux instituts de s'emparer de la ressource pour mener leur politique scientifique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Madame la directrice, sachant que la circulaire du 26 mars 2010 du Premier ministre invite les opérateurs à réaliser des gains de productivité de 1,5 % par an, appliquez-vous cette disposition et dans quel état d'esprit allez-vous négocier avec les organisations syndicales ?

Mme Christine d'Argouges. La RGPP ne soumet pas la recherche aux mêmes règles que le reste de la fonction publique.

En ce qui concerne le climat social, nous avons su profiter de la souplesse que nous offrait la mise en œuvre de la LOLF. Avant 2007, tout recrutement devait correspondre au départ d'une personne, de même que toute promotion dépendait de la libération d'un poste. Désormais, nous définissons notre politique de recrutements et de promotions en fonction de la masse salariale.

Nous travaillons avec les organisations syndicales sur des dossiers très techniques. Nous avons ainsi signé, avec l'ensemble des organisations syndicales, un protocole d'accord sur la politique du handicap et mis en place des outils d'accompagnement destinés aux chercheurs en difficulté – dès lors que le comité national émet un avis réservé sur un chercheur, nous mettons en place un dispositif de suivi pour tenter de redresser la situation

Nous disposons également de nouveaux outils de gestion des ressources humaines comme l'entretien annuel, qui nous permet d'établir un bilan du travail de l'année, ainsi que des mesures organisant la promotion des ingénieurs et techniciens.

Nous traitons également des dossiers dont l'impact est important sur le plan politique – je pense aux manifestations de 2009...

En ce qui me concerne, je rencontre presque chaque semaine les partenaires sociaux, que ce soit au sein d'une commission de suivi de la mobilité, de la formation ou de la restauration, ou pour traiter d'un travail thématique.

Nous avons des échanges de bonne qualité avec les organisations syndicales.

M. Xavier Inglebert. Le CNRS n'étant pas concerné par la réduction du nombre d'emplois, nous avons donc préservé les emplois statutaires. En ETP, nous remplacerons cette année tous les départs définitifs, et pas uniquement les départs à la retraite. En plafond d'emplois, nous respecterons le nombre d'emplois statutaires, à 64 ETPT près, avec 25 000 chercheurs et ITA. En revanche, compte tenu de la masse salariale disponible, nous connaissons une baisse du plafond des emplois réalisés, qui passeront de 28 087 à 27 600, les 400 ETPT perdus concernant des emplois non statutaires, essentiellement des CDD.

J'en viens à la RGPP. Un audit sur les fonctions supports, mené par l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), est en cours au CNRS. Dans un souci de transparence, je me suis engagé auprès des agents du Centre à ne rien adresser à l'IGAENR sans qu'ils en soient informés. Je rencontre régulièrement les délégations régionales, les organisations syndicales et les directeurs d'unité. La RGPP soulève de fortes inquiétudes au CNRS, comme dans l'ensemble de la fonction publique. Ce que nous souhaitons, c'est améliorer notre gestion tout en veillant à ne pas être sur-administrés. De fait, la perspective de pression sur l'emploi existe.

S'agissant du collectif « Sauvons la recherche », il convient de souligner que le dialogue social au CNRS se réalise dans le cadre des instances institutionnellement définies où sont représentées les organisations syndicales.

M. Marc Francina, Rapporteur. Sur le plan salarial, qu'en est-il des primes d'excellence, des promotions, des réformes des carrières ? La grille des CDI correspond-elle à celle de la fonction publique ?

M. Xavier Inglebert. Comme dans la fonction publique, il existe au CNRS un certain nombre de corps et de grades. Depuis quelques années, nous avons pris des dispositions pour améliorer les promotions. Les primes d'excellence scientifique sont mises en place progressivement dans le cadre du financement de mesures nouvelles prévu dans le projet de loi de finances. Les chercheurs se portent candidats, les sections du comité national donnent leur avis, le choix final revenant naturellement au directeur d'institut. Nous avons eu 460 lauréats en 2009, 795 en 2010 et nous en aurons 616 cette année et à peu près autant l'an prochain : nous aurons alors réalisé notre objectif – qui est contesté par certains mais pas par d'autres – en matière de primes d'excellence scientifique.

Enfin, pour ce qui est des promotions, nous avons procédé ces dernières années à une accélération des carrières.

M. David Habib, Président. Nous vous remercions.

Audition du 24 mai 2011

À 11 heures : Audition, ouverte à la presse, de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Monsieur le secrétaire d'État, nous sommes particulièrement heureux et fiers d'accueillir l'ancien président de la MEC. Avec les trois rapporteurs de la mission, Marc Francina, Charles de La Verpillière et Bernard Derosier, nous sommes en effet très désireux de vous entendre sur le contrôle de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique.

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Permettez-moi de dire à mon tour combien je suis heureux de me retrouver dans cette salle. Je vais m'efforcer de me plier à la règle du jeu de la MEC, que je connais bien, en vous faisant des réponses courtes et précises.

Soucieux de ne pas anticiper sur les réponses que je ferai aux rapporteurs, je n'entrerai pas immédiatement dans le vif du sujet. Je tiens cependant à rappeler que la politique actuellement mise en œuvre dans la fonction publique est adossée à de nombreuses réformes, qui ne s'inscrivent plus dans la même logique que par le passé, y compris pour ce qui est de la relation avec les organisations syndicales. À titre d'exemple, c'est désormais sur la base d'accords que nous travaillons avec celles-ci. Nous avons conclu cinq accords importants en quatre ans, dont un – l'accord de Bercy – sur les négociations salariales.

Bref, si le rythme des réformes s'accélère, nous privilégions de plus en plus le consensus. Parfois on l'obtient, d'autres fois non ; il arrive qu'il se fasse, comme pour la loi sur le dialogue social, sur la plus grande partie du texte, mais pas sur l'article 31 – aujourd'hui article 37 – relatif aux infirmières, introduit par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, nous recherchons ce consensus.

En second lieu, conduire une réflexion ne veut pas dire céder à la stigmatisation de ceux qui en sont l'objet. S'agissant de la fonction publique, la mise en œuvre des politiques que nous allons aborder ce matin, notamment celle dite du « un sur deux » – autrement dit le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux – ne procède évidemment pas d'un jugement de valeur sur la qualité des femmes et des hommes qui servent dans les trois versants de la fonction publique : il s'agit simplement de trouver le moyen de mettre en conformité un périmètre de la fonction publique avec des missions de service public. Il faut donc rappeler constamment – et je tiens à le faire une fois encore aujourd'hui – que la qualité des femmes et des hommes du service public n'est pas en cause. J'ai du reste toujours eu ce souci lorsque j'étais rapporteur spécial du budget de la fonction publique.

M. Marc Francina, Rapporteur. Quels sont les ministères où le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux a été le plus difficile ? Nous aimerions en particulier – nous qui sommes confrontés sur le terrain au problème de la diminution des personnels – connaître votre point de vue sur le ministère de l'Éducation nationale.

M. le secrétaire d'État. Permettez-moi d'abord quelques mots d'introduction sur la politique du « un sur deux ».

Première observation : l'augmentation massive des effectifs de la fonction publique de l'État entre 1983 et 2003 a conduit à accroître les effectifs de près de 250 000 agents, et

ce malgré deux vagues de décentralisation et deux ou trois mouvements de privatisation importants. La situation était donc paradoxale, puisqu'on a constaté à la fois un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et une augmentation des effectifs de celui-ci.

Deuxième observation : la politique du « un sur deux » a été calibrée dans les années 2003-2004 à partir de projections démographiques qui faisaient apparaître, en particulier pour la fonction publique de l'État, une courbe ascendante du nombre de départs à la retraite approximativement à partir de 2005, montant en flèche dans les années 2008-2009-2010 et atteignant un sommet dans les années 2010-2011, avant de redescendre. Ces projections se sont révélées à peu près exactes. Nous n'avons certes jamais atteint le pic des 80 000 départs à la retraite escompté pour les années 2008-2009-2010, puisque ceux-ci n'ont jamais dépassé 70 000, mais leur nombre a tout de même doublé par rapport à la moyenne des dix années précédentes. La politique du « un sur deux » résulte de la conjonction de ces deux observations.

Elle consiste à profiter du doublement du nombre des départs à la retraite entre 2003 et 2012-2013 pour tenter de rééquilibrer l'augmentation excessive des effectifs de l'État dans la période précédente en divisant par deux le nombre des renouvellements rendus nécessaires par ces départs à la retraite. C'est dans ces conditions que cette politique a été mise en œuvre.

Tous les ministères n'ont cependant pas été traités à la même enseigne. Certains, comme ceux de la Recherche ou de la Justice, ont été exclus de cette politique – le second a même vu ses effectifs et ses crédits augmenter. *A contrario*, l'utilisation du téléchargement pour les déclarations d'impôts a permis de réduire très substantiellement les effectifs de Bercy dans le cadre de la fusion de directions qui a été opérée au sein de la direction générale des finances publiques. Le chiffre de 57 % de non-renouvellements obtenu sur ce ministère montre que le « un sur deux » peut être dépassé.

Tout cela a-t-il été fait de manière subjective ou trop rapide ? Je ne le crois pas. Les premières études conduites pour calibrer la politique de gestion des ressources humaines dans les ministères découlent des stratégies ministérielles de réforme mises en œuvre en 2003-2004 sous la houlette d'Éric Woerth, alors secrétaire d'État à la fonction publique et à la réforme de l'État, complétées par la série d'audits de modernisation conduits en 2006 par Jean-François Copé, avant que la RGPP ne propose des pistes de réforme complémentaires. La réflexion commune à laquelle a donné lieu la rédaction du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique en 2008, sous l'autorité de Jean-Ludovic Silicani, a quant à elle permis de travailler non seulement sur les valeurs de la fonction publique, mais aussi sur l'adaptation de la politique d'effectifs aux missions assignées aux trois versants de la fonction publique, et en particulier à l'État.

Le nombre des départs à la retraite n'en est pas moins appelé – je me suis déjà exprimé sur le sujet – à revenir à un niveau comparable à celui de la période précédant le pic que nous avons évoqué. Il est difficile d'être très précis, notamment au regard de la loi portant réforme des retraites que vous avez votée l'année dernière, mais nous devrions revenir au-dessous du seuil des 40 000 à l'horizon 2014-2015. Il est donc logique d'anticiper une réflexion dès aujourd'hui.

Si vous le permettez, je vous répondrai sur l'éducation nationale dans la suite de mon propos.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La politique du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux a des conséquences, que j'estime pour ma part mauvaises, dans les administrations déconcentrées. M. François Verdier, le directeur général de l'Administration et de la fonction publique, que nous avons reçu il y a quelques jours,

nous a annoncé la création d'une mission de réflexion sur le sujet. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les évolutions qui pourraient en découler en termes d'effectifs et de masse salariale ?

M. le secrétaire d'État. L'administration déconcentrée de l'État est en effet l'objet de réformes particulièrement importantes. La politique du « un sur deux » vient s'ajouter à une modification très substantielle du fonctionnement de cette administration territoriale. Les réformes que nous mettons aujourd'hui en œuvre dans la fonction publique s'impactent les unes les autres et ne peuvent être séparées. Pour l'administration déconcentrée de l'État, il s'agit de simplifier sa lisibilité et son mode d'organisation. Le nombre de directions a donc été réduit, au niveau régional comme au niveau départemental. Le dispositif a donc notablement évolué. L'organisation de l'administration déconcentrée de l'État était jusqu'à présent calquée sur celle des périmètres ministériels, avec des directions correspondant à chacun des grands départements ministériels, et par conséquent des cultures se juxtaposant les unes aux autres et une gestion verticale. La création des directions interministérielles conduit aujourd'hui à la mise en place d'une nouvelle culture. Cela ne se fait évidemment pas sans quelques frictions.

Pour me déplacer assez régulièrement sur le terrain, je constate que dans leur ensemble, les agents comprennent les réformes – même lorsqu'ils s'en inquiètent ou mettent le doigt sur une difficulté particulière. La question immobilière est souvent au cœur de leurs inquiétudes. Dans certains départements, c'est l'un des problèmes majeurs auxquels se heurte l'appropriation de la réforme par les agents. Il est cependant inévitable qu'une réforme de cette nature soulève quelques inquiétudes.

Appliquée à l'administration déconcentrée, la politique du « un sur deux » pose plus de problèmes au regard de l'iniquité de traitement ressentie par l'échelon départemental vis-à-vis de l'échelon régional, qui est à la fois juge et partie. Les préfets de département sont en effet nombreux à regretter que l'affectation des effectifs dans le cadre de la politique du « un sur deux » donne l'impression que l'échelon départemental – qui est pourtant l'échelon de proximité – est sacrifié. Nous devons être attentifs à cette difficulté et corriger rapidement le tir pour que l'échelon de proximité n'apparaisse pas « dépouillé » – le mot a été employé devant moi – par cette réduction des effectifs au niveau déconcentré.

Les perceptions sont du reste différentes selon les territoires et les régions. La réforme des structures déconcentrées est en effet plus durement ressentie – y compris par les élus – dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains. C'est pourquoi nous avons mis en place des dispositifs qui permettent de maintenir un service de proximité dans les communes rurales et les petites communes – je pense en particulier à l'ingénierie publique, les services de l'État demeurant maintenus en matière de solidarité et d'aménagement du territoire. Nous devons veiller à éviter tout sentiment d'abandon.

La réforme de l'administration territoriale (RéATE) doit donc faire l'objet d'un ajustement dans le sens que j'ai indiqué. Nous avons à cet égard deux impératifs. Il faut d'abord harmoniser les statuts et les régimes indemnitaires, conformément à ce qui a été annoncé au moment de la mise en place de la réforme. Les agents attendent une harmonisation par le haut de ces statuts et de ces régimes indemnitaires. Celle-ci suppose quasiment des examens au cas par cas, car elle a un coût. Elle prendra donc du temps – et les agents le comprennent bien, pourvu qu'on le leur explique. Nous devons d'autre part adapter le système d'affectation des effectifs pour que les décisions ne soient pas prises au niveau central, puis notifiées au niveau déconcentré aux préfets de région, chargés de répartir des effectifs dont ils ne maîtrisent pas la définition. Il y a ici une réflexion à mener – c'est l'un des sujets sur lesquels les préfets nous interpellent le plus régulièrement. Parmi les pistes explorées aujourd'hui figurent – au-delà des annonces que vous a faites M. Verdier il y a une dizaine de jours et de la répartition des rôles entre échelons départemental et régional – la

mutualisation de l'expertise au sein d'un seul département ministériel, et la désignation d'une administration chef de file, lorsque plusieurs sont concernés. Voici donc les réflexions sur lesquelles deux missions planchent actuellement.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Que pouvez-vous nous dire sur le gel du point d'indice et sur ce qui a été fait – ou non – en matière de rémunérations ? Quelles sont les perspectives ?

M. le secrétaire d'État. La définition de la politique des rémunérations s'inscrit dans le cadre prévu par les accords de Bercy, conclus en février 2008. Cette procédure permet la concertation avec les organisations syndicales.

Lorsqu'il s'agit d'une projection pluriannuelle, comme c'était le cas l'année dernière, la concertation se fait en deux phases : la première vise à établir un diagnostic sur l'évolution du pouvoir d'achat dans la fonction publique, et la deuxième à identifier les outils qui peuvent être actionnés pour assurer une augmentation du pouvoir d'achat dans les années qui viennent. Lorsque la discussion ne porte – comme cette année – que sur l'année en cours, il n'y a qu'une seule étape. Je tiens à le préciser pour qu'il soit clair que nous n'avons pas écourté le cycle de discussions cette année, mais simplement appliqué ce qui était prévu par les accords de Bercy.

J'en viens au gel du point d'indice. Le calcul du pouvoir d'achat des fonctionnaires a beaucoup évolué ces dernières années. En effet, les trois grandes masses qui entrent dans sa composition ont bougé les unes par rapport aux autres.

La première, qui est de loin la plus importante – elle représente environ 53 % de l'augmentation de rémunération d'un fonctionnaire d'une année sur l'autre – est le glissement vieillesse technicité (GVT), lié à l'ancienneté. Il s'agit de masses financières très importantes, tant pour la fonction publique de l'État que pour la fonction publique territoriale. En tant qu'élu local, je constate d'ailleurs moi-même, lorsque j'établis mon budget, que le GVT prend le pas sur le reste.

La seconde masse – qui représente un quart de l'augmentation des rémunérations – tient au retour catégoriel, qui n'est pas uniquement lié à la politique du « un sur deux », mais qui a été bouleversé par celle-ci. En 2003-2004, nous aurions pu choisir d'affecter au désendettement la totalité des sommes économisées grâce au non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Ce calcul avait une justification économique, la réduction des déficits, qui est selon moi la définition même d'une politique de responsabilité. Or nous ne faisons aujourd'hui qu'appliquer – avec plus de discernement – les mêmes mesures qu'à l'étranger : les grands pays qui nous entourent, qui sont soumis aux mêmes contraintes que nous, ont une approche beaucoup plus rigoureuse en la matière. Là où nous gelons le point d'indice sur 2011 et 2012, nombre de nos voisins le font sur trois années, et après une baisse de la valeur du point. Je ferme là la parenthèse pour en revenir au retour catégoriel. Nous avons donc décidé à l'époque de restituer aux fonctionnaires l'équivalent de 50 % des économies réalisées. Les projections s'établissaient à 950 millions d'euros d'économies par an, ce qui permettait d'en restituer de 450 à 500 millions d'euros. Sur une période courte – une ou deux années – le financement de mesures catégorielles importantes a conduit au dépassement de ce seuil, atteignant 60 %, voire 70 %. Sur une période longue, c'est-à-dire de 2007 à 2011 ou 2012, et sous réserve de confirmation, le retour catégoriel devrait en revanche représenter en moyenne 50 % des économies réalisées. Il a permis de financer des réformes importantes, en particulier dans l'Éducation nationale – la réforme licence-master-doctorat (LMD), à hauteur de 200 millions d'euros, mais aussi des primes particulières pour les proviseurs, les principaux ou les professeurs primo-installés.

La troisième et dernière masse, qui représente elle aussi un quart des augmentations de rémunération des fonctionnaires, résulte elle-même de trois éléments. Il s'agit d'abord de

l'indexation obligatoire, conformément à un arrêt de 1982, des basses rémunérations sur le SMIC – qui conduit certes à un écrasement des grilles, mais évite une perte de pouvoir d'achat des basses rémunérations par rapport au secteur privé. Il y a ensuite la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), mise en place par les accords de Bercy, qui se décompose elle-même en une « petite GIPA », qui peut être ciblée sur une catégorie de personnels, et une « grande GIPA », qui résulte d'un examen global de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires d'une année sur l'autre. Le troisième élément est le point d'indice, qui ne représente pas plus de 15 % à 20 % de l'augmentation de ce pouvoir d'achat. C'est pourquoi j'ai tenu à rappeler, lors des discussions avec les organisations syndicales, que l'appréciation du pouvoir d'achat dans la fonction publique devait se faire de façon homogène.

Comme le montre le tableau que je vous ferai parvenir, ces chiffres sont corroborés par l'évolution de la rémunération moyenne des personnes physiques (RMPP) déduction faite de l'inflation. La RMPP n'a en effet jamais diminué entre 1999 et 2011, sachant que nous retenons bien entendu des projections pour l'année en cours. En 2003, année « blanche », elle a même progressé de 1,8 % alors que l'augmentation du point d'indice était nulle. Nous sommes donc bien dans une logique de maintien du pouvoir d'achat.

Les accords de Bercy prévoient expressément une déconnexion de l'augmentation du point d'indice par rapport à l'inflation. L'évolution de la RMPP varie en effet selon le montant de l'inflation. Permettez-moi de prendre un ou deux exemples précis : en 2009, la valeur du point a augmenté de 0,8 %, l'inflation n'a été que de 0,1 %, et la RMPP a progressé de 3,6 % ; en 2011, l'évolution du point d'indice est calculée sur la base de zéro et celle de l'inflation sur la base de 1,6 % ; la RMPP devrait donc progresser de 1,4 % – si tel n'était pas le cas, nous aurions la possibilité de mobiliser la GIPA pour corriger le tir. En cas de forte augmentation du point d'indice et de faible inflation, comme en 2009, la RMPP est donc dynamique ; lorsque c'est l'inverse, comme ce sera sans doute le cas cette année, voire l'année prochaine, sa progression est moindre. Mais je tiens à le redire, elle n'a jamais diminué.

M. Marc Francina, Rapporteur. Comment envisagez-vous de réduire le tassement entre la catégorie C et les catégories A et B ? La pression est d'autant plus forte que les fonctionnaires répuent à venir travailler dans des départements comme le mien, la Haute-Savoie, où les loyers sont très élevés. Tous les postes ne sont donc pas pourvus.

M. le secrétaire d'État. C'est un vrai problème. Les contraintes comme l'ajustement mécanique des bas de grille sur l'évolution du SMIC et les réformes que nous mettons en place posent évidemment des difficultés. Pour y répondre, il faut d'abord inscrire dans la durée des politiques de revalorisation des grilles. C'est ce que nous avons fait en revalorisant le bas de grille de la catégorie B – à l'indice brut 325 au premier grade et 350 au deuxième – lors de la création du nouvel espace statutaire (NES). Nous avons d'autre part annoncé le 19 avril, François Baroin et moi-même, à la suite de la discussion salariale, que le bas de grille de la catégorie A allait être porté de l'indice brut 379 à l'indice brut 404, en commençant par les attachés d'administration. Nous souhaitons compenser cette politique en revalorisant également les hauts de grille. Trois mesures ont donc été prises récemment. J'ai tout d'abord annoncé le 19 avril la création d'un huitième échelon au sommet de la catégorie C pour la filière administrative, qui répond à une demande récurrente des organisations syndicales. En deuxième lieu, le NES prévoit une revalorisation des fins de carrière en catégorie B. Enfin, nous développons le grade à accès fonctionnel (GRAF) pour les catégories A et A+, afin d'éviter l'écrasement que vous avez justement observé.

Une vaste réflexion est d'autre part en cours pour tenter de résoudre le problème de l'attractivité de nos territoires. L'indemnité de résidence est donc l'un des deux chantiers que nous avons ouverts dans le domaine des rémunérations, avec le supplément familial de

traitement (SFT). Nous revoyons actuellement ce dernier dispositif pour le rendre plus performant.

Le dispositif de l'indemnité de résidence nous pose un problème. Mis en place pendant la première guerre mondiale, il se fonde toujours sur la cartographie des bassins d'emplois publics dressée à l'époque, ce qui crée des situations assez absurdes, par exemple à Toulouse et à Bordeaux pour ce qui concerne le Sud-Ouest, ou à Grenoble pour ce qui concerne le Sud-Est. Cette carte doit être revue à périmètre de crédits constants, ce qui suppose des transferts. Un groupe de travail planche donc sur le sujet. Nous engagerons ensuite des discussions avec les organisations syndicales pour revoir la carte.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Le Gouvernement a encouragé la pratique des heures supplémentaires, y compris dans la fonction publique. Vous ne les avez pourtant pas citées parmi les éléments de progression du pouvoir d'achat. Est-ce un oubli, ou bien considérez-vous – à l'instar des organisations syndicales – qu'elles ne peuvent constituer une composante pérenne de la progression du pouvoir d'achat ? Le Gouvernement va-t-il continuer à encourager cette pratique dans les administrations relevant des services de l'État ? A-t-il étudié la transformation de ces heures supplémentaires en emplois équivalents temps plein (ETP) ? Quel est aujourd'hui leur coût ? Celui-ci s'impute directement, je le rappelle, sur le budget de l'État !

M. le secrétaire d'État. Lorsque j'ai évoqué les composantes majeures de l'évolution de la rémunération des agents de la fonction publique, je n'ai voulu retenir que celles qui sont stables et pérennes – le GVT, les mesures catégorielles qui accompagnent la politique du « un sur deux », et également la GIPA et l'indexation sur le SMIC. Les heures supplémentaires viennent compléter ces modes de rémunération. Elles ont en effet un coût pour le budget de l'État, et celui-ci est relativement important : il s'est élevé à 1,3 milliard d'euros en 2008, 1,4 milliard d'euros en 2009 et 1,5 milliard d'euros en 2010, soit une augmentation de 10 % entre 2008 et 2009 et de 4,5 % entre 2009 et 2010. Les agents du ministère de l'Éducation nationale en sont les principaux bénéficiaires : ils représentent 62 % des effectifs bénéficiaires et 71 % des montants versés, loin devant ceux de l'Intérieur, de l'Outre-mer et de la Justice. Les hommes représentent 51 % des bénéficiaires et les femmes 49 %. Les montants moyens sont de l'ordre de 2 200 euros – 2 500 euros pour les hommes et 1 900 euros pour les femmes. Tous les âges sont représentés. Les titulaires représentent 84 % des effectifs bénéficiaires et perçoivent 88 % des montants versés.

Le dispositif a déjà connu plusieurs évolutions significatives. Il a été étendu à tous les agents des catégories B et C par des décrets de novembre 2007, puis exonéré de contributions fiscales et sociales.

Enfin, la rémunération des heures supplémentaires a été majorée de 25 % par un décret de février 2008.

Nous n'envisageons ni augmentation significative du coût des heures supplémentaires à moyen terme, ni transformation de ces heures supplémentaires en emplois pérennes. Nous considérons en effet qu'elles permettent un ajustement de la force de travail ; les transformer en emplois pérennes conduirait à une rigidification excessive.

M. Charles de La Verpillère, Rapporteur. En matière de gestion des ressources humaines, qu'en est-il de la fusion de corps, de la formation, de la mobilité et des parcours professionnels ?

M. le secrétaire d'État. La gestion des ressources humaines est le cœur de mon métier.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est accompagnée, je le répète, d'une rénovation de politiques de ressources humaines et elle n'obéit pas à une

logique comptable. Toutes les réformes que nous engageons visent à moderniser les modes de gestion de la fonction publique.

Un effort réel de fusion des corps a été réalisé : entre 2005 et 2010, le nombre de ces corps est passé de 685 à 380 et le Conseil de modernisation des politiques publiques prévoit de le ramener à 230 d'ici à cinq ans. En outre, plus de la moitié des fusions envisagées vont résulter de la création de corps interministériels à gestion ministérielle, regroupant des corps ministériels différents afin de permettre notamment plus de fluidité et de mobilité. Ainsi, le 12 avril, à Lyon, à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Institut régional d'administration (IRA), j'ai annoncé devant les trois promotions d'attachés d'administration la création d'un corps interministériel à gestion ministérielle destiné à rendre plus faciles leur mobilité d'un ministère à l'autre et les développements de leur carrière. Ce CIGEM sera assorti, pour les ministères qui l'accepteront, de la mise en place d'un grade à accès fonctionnel (GRAF). Ce dispositif combine donc un outil de ressources humaines et un outil de rémunération qui va dans le sens du travail que nous effectuons sur le haut des grilles, comme je l'indiquais tout à l'heure à M. Francina.

Les fusions de corps s'accompagnent, pour les trois versants de la fonction publique, et plus particulièrement pour celle de l'État, de la mise en place progressive de la prime de fonction et de résultats (PFR), qui résulte d'une volonté de convergence des régimes indemnitaires. Lors des discussions que j'ai menées avec les organisations syndicales et les employeurs publics à propos du texte relatif à la résorption de la précarité dans la fonction publique, et qui se sont conclues par l'accord du 31 mars, j'ai constaté que les employeurs publics souhaitaient unanimement disposer d'un système de mise en cohérence des dispositifs indemnitaires. On compte en effet, pour la seule fonction publique d'État, 1 800 primes différentes, ce qui est une absurdité et un véritable frein à la mobilité. Cette convergence est également demandée par les régions et les départements.

Une partie très majoritaire de la rémunération versée au titre de la PFR est calculée sur une base indiciaire, et deux autres parties, correspondant respectivement au « F » et au « R » de l'acronyme, le sont sur une base indemnitaire – en fonction, pour le « F », des sujétions du service et, pour le « R », du résultat individualisé, c'est-à-dire du « mérite », cette dernière composante ne représentant pas plus de 15 % de l'ensemble du dispositif. Cette lisibilité organisationnelle des rémunérations accompagnera la fusion des corps.

La première étape de la convergence des régimes indemnitaires s'est faite pour l'ensemble des attachés – 14 400 en 2010 et 16 500 en 2011. La convergence est également envisagée pour l'ensemble des administrateurs civils et des emplois de direction de l'administration centrale et territoriale de l'État. Pour les agents de catégorie B, l'application de la PFR reposera sur un principe d'adhésion volontaire des ministères. Cette mesure concerne potentiellement près de 30 000 agents. Quant aux agents de catégorie C, ils seront concernés dès 2011. La PFR est en outre en cours d'extension aux filières techniques et sociales.

La loi sur le dialogue social a permis l'extension de la PFR aux deux autres versants de la fonction publique. Par ailleurs, la fusion des corps s'accompagnera également de la rémunération à la performance collective, ou intéressement collectif, qui sera mis en place dès cette année dans la fonction publique. Cette mesure s'inspire pour une grande partie des conclusions du rapport remis par votre collègue, M. Michel Diefenbacher, et nous examinons actuellement les modalités de son application.

En troisième lieu, une véritable rénovation des politiques de ressources humaines est en cours autour du facteur mobilité. La fusion des corps doit contribuer à cette mobilité, que la création des CIGEM a précisément pour objet de favoriser. La mobilité a été encouragée et facilitée par les dispositions de la loi d'août 2009, qui a offert des garanties

nouvelles aux fonctionnaires. Sans doute faudra-t-il établir, à un moment ou à un autre, un diagnostic de ces dispositions, car il n'est pas certain que tous les outils mis en place aient eu un rendement comparable. En effet, si le droit à la mobilité, la possibilité d'intégration directe dans un autre corps ou cadre d'emploi sans passer par la voie d'un concours ou d'un détachement, le droit à intégration après une période de cinq ans de détachement et la reconnaissance mutuelle des avantages de carrière acquis lors de la mobilité sont des avancées manifestes de la loi de 2009, les résultats des pratiques indemnitaires n'ont peut-être pas toujours été à la hauteur de ce qui était escompté dans l'étude d'impact de ce texte et il se peut qu'il faille procéder à quelques corrections.

La valorisation des compétences et des performances par la généralisation des entretiens professionnels personnalisés, initiés par l'un de mes prédécesseurs, M. Michel Sapin, a remplacé le système classique de notation, donnant à l'évolution de la carrière des fonctionnaires un caractère beaucoup plus individualisé. Cet instrument est du reste indispensable à la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires, que nous avons entrepris de généraliser. Ainsi, lorsque nous proposerons, dans le contexte des accords conclus avec les organisations syndicales sur la résorption de la précarité, un dispositif permettant de titulariser des agents en CDI et CDD pendant une période de référence assez brève, nous le ferons sur la base, non d'un concours classique, mais de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. On voit donc l'importance des entretiens personnalisés annuels, où il sera question, non seulement de la rémunération, mais aussi de la projection de carrière. C'est là une façon de motiver les agents.

Nous travaillons beaucoup au développement de la mutualisation des formations communes à plusieurs ministères, et cela tant pour la formation initiale que pour la formation continue. Cette piste, qui se situe directement au cœur de la RGPP, doit permettre à la fois de faire des économies et d'éviter des redondances dans l'offre de formation continue. Les progrès dans ce domaine sont assez rapides. Deux expériences ont été engagées l'année dernière en ce sens dans les régions Haute-Normandie et Île-de-France. Je vous informerai sur les conclusions de ces expériences lorsque nous en disposerons.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le décalage entre l'application des décisions prises pour la fonction publique d'État et pour la fonction publique territoriale pose de nombreux problèmes dans nos communes dès lors que le préfet ou sous-préfet manque de souplesses de gestion. Ne serait-il pas possible que les mesures s'appliquant à ces deux fonctions publiques soient concomitantes ?

Par ailleurs, êtes-vous en mesure de contrôler la masse salariale des grands opérateurs de l'État, ou ces derniers fonctionnent-ils comme des électrons libres ?

M. le secrétaire d'État. Ce sont là deux questions fondamentales.

Je souscris pleinement à votre constat quant au décalage entre les fonctions publiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons souhaité la mise en place du Conseil supérieur commun aux trois versants de la fonction publique, qui permettra précisément une étude exhaustive de toutes les questions relevant de ces trois versants, sans pour autant déposséder les conseils supérieurs propres à chacun d'entre eux. La logique d'homogénéisation et d'harmonisation que nous entendons adopter devrait donc permettre d'éviter ces décalages. Par ailleurs, les textes législatifs communs commencent à se généraliser, avec des textes globaux visant à éviter les différences de traitement entre les trois versants de la fonction publique.

Quant aux opérateurs, je me souviens avoir auditionné, alors que je siégeais à la place du président Habib, des secrétaires généraux de ministères que je ne nommerai pas et qui affirmaient avoir appliqué avec la plus grande discipline les règles de la gestion des

ressources humaines, l'un de ces ministères faisant même valoir des effectifs passés de 17 000 à 9 000 agents – omettant d'évoquer les emplois, plus nombreux encore, transférés vers les opérateurs. Il ne s'agissait de rien de moins que d'un maquillage des chiffres.

Les opérateurs doivent être soumis au même régime que les administrations centrales et il convient d'appliquer cette règle d'une manière quelque peu coercitive. De fait, voilà deux ans, alors que nous demandions des comptes aux opérateurs sur leur politique immobilière, il a fallu que, sur ma proposition, M. Éric Woerth, en novembre 2004, en commission des Finances, envoie aux responsables de chaque opérateur une lettre comminatoire les menaçant de sanctions budgétaires s'ils ne fournissaient pas les informations demandées – ce qui, du reste, a permis d'obtenir des réponses quasi-immédiates.

En matière d'effectifs, la logique est la même. Entendu voici quelques jours par votre Assemblée, avec Frédéric Lefebvre, dans le cadre du débat sur les Autorités administratives indépendantes, j'ai indiqué très concrètement que les opérateurs devaient partager les mêmes objectifs de maîtrise des déficits que les services de l'État. La loi de finances pour 2008 a prévu la fixation d'un plafond d'autorisations d'emplois pour les opérateurs, défini chaque année dans le cadre de la loi de finances et voté au niveau de chaque programme. Par ailleurs, la loi de finances pour 2011 a prévu une réduction d'environ 2 630 équivalents temps plein à périmètre constant, appliquant ainsi aux opérateurs la même recherche de gains de productivité qu'à l'État. Bien que certains ministères aient été exclus du système, comme l'Enseignement supérieur et la recherche, l'objectif est bien de faire porter davantage l'effort sur les opérateurs.

En termes de méthode, Bercy a demandé, lors d'une réunion organisée l'année dernière par Matignon avec l'ensemble des dirigeants d'opérateurs, la mise en place de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel. Une circulaire du ministère du Budget a précisé voilà moins d'une semaine le contenu et les modalités d'élaboration et de transmission de ces documents.

Nous disposons encore d'une grande marge de progression quant à la gestion des opérateurs. Je ne pense pas que leur dispersion actuelle doive être maintenue. Il faut en revanche leur appliquer l'ensemble des règles qui s'appliquent à l'administration de l'État, centrale ou déconcentrée, en matière tant d'effectifs que d'immobilier – domaine dans lequel les ratios de 400 euros de loyer ou 12 mètres carrés par agent doivent être respectés. La prévision des flux d'entrée et de sortie et de leur impact sur les crédits des opérateurs doit être plus détaillée, afin de mieux connaître l'évolution de la masse salariale de ceux-ci. Avec aujourd'hui 365 000 emplois recensés chez les opérateurs, soit près de 20 % des effectifs de la fonction publique de l'État, l'enjeu est de taille.

M. David Habib, Président. Monsieur le secrétaire d'État, au-delà des différences politiques qui nous séparent, nous pouvons vous rejoindre sur le constat.

Nous avons été surpris d'apprendre les modalités de la création de la prime de fusion lors de la création de la direction générale des Finances publiques – la réaction que j'observe à l'instant chez votre directeur de cabinet trahit un embarras sur lequel je ne m'appesantirai pas.

Au fil de ces auditions, il nous est bien apparu que votre fonction est difficile, du fait notamment de la difficulté que rencontre l'État à évaluer précisément la situation et à anticiper les évolutions, comme les départs à la retraite ou les économies résultant de la réduction des effectifs, très variables d'une année à l'autre. Il nous semble donc nécessaire d'améliorer les capacités de l'État à mieux connaître ses effectifs et à pratiquer une gestion prévisionnelle en la matière, ainsi qu'à mieux anticiper les décisions individuelles qui ont un impact collectif sur le budget de la Nation.

Nous ferons savoir aux organisations syndicales, qui ont eu un jugement beaucoup plus négatif que le vôtre sur la RGPP et sur la concertation qui en a accompagné la mise en place, que vous ne partagez pas leur opinion. Nous veillerons à ce que notre rapport fasse apparaître qu'il existe deux points de vue sur le sujet.

Nous souhaiterions enfin vous entendre sur la question des effectifs de l'Éducation nationale, après les déclarations de M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, pour qui l'évolution de ces effectifs ne peut être durable, et vos propos évoquant – certes sans jeter l'opprobre sur eux – les 18 000 professeurs du secteur primaire qui ne seraient « *pas directement en relation d'enseignement avec les enfants* ».

M. le secrétaire d'État. Il est vrai que le « *job* » est difficile – c'est d'ailleurs ce qui le rend passionnant. Cependant, connaissant déjà quelque peu les sujets, je n'ai pas été surpris par la difficulté de l'exercice. Il y entre une part d'aléatoire qui ne pourra être scientifiquement surmontée, car elle dépend en grande partie des comportements individuels des agents. C'est le cas notamment des départs en retraite, que vous avez très justement évoqués, monsieur le président. Avec des prévisions excédant le nombre effectif de départs de 13 % en 2009 et de 4 % en 2010, il est vrai que les comportements des agents sont difficiles à anticiper. Nous savions, au demeurant, que nous rencontrerions cet aléa en modifiant par exemple, dans le cadre du projet de loi portant réforme des retraites, le régime applicable aux mères de famille, ou en mettant en place, à l'article 37 du projet de loi sur la rénovation du dialogue social – devenu la loi du 4 juillet 2010 –, un dispositif d'options pour les infirmières. Il est toujours difficile de cerner ces chiffres et je souscris pleinement à vos réflexions à ce propos.

Il faut cependant distinguer ce qui relève de la difficulté de prévoir le comportement et une utilisation partisane des chiffres par les organisations syndicales, par le Gouvernement, voire par les élus, laquelle rend difficile de s'accorder sur un diagnostic. Nous devons disposer de tous les outils nécessaires pour établir des diagnostics incontestables – la MEC est à cet égard un formidable instrument.

Par ailleurs, je ne voudrais pas que l'on me taxe d'un excès d'optimisme. Dans le cycle de réforme de la fonction publique que nous avons engagé, j'entends les arguments de toutes les organisations syndicales et, lorsque nous pouvons répondre, nous le faisons, en constatant les éventuels dysfonctionnements. La RGPP, anticipée par les stratégies ministérielles de réforme et les audits de modernisation de Jean-François Copé, a donné lieu à une véritable concertation. Face aux difficultés qui peuvent se faire jour, la Commission permanente de modernisation des services publics (COMMODO) a pour fonction de poser, lorsque c'est possible, un diagnostic partagé et de définir les mesures de correction possibles. La RGPP est certes un outil formidable mais, je le répète, je n'ignore pas qu'elle peut faire naître des difficultés.

Dans la démarche de responsabilité collective que nous adoptons, aucun ministère ne peut être soustrait à l'effort collectif – *a fortiori* pas celui de l'Éducation nationale, qui absorbe plus de 60 milliards d'euros par an, soit le quart du budget de l'État, et emploie un fonctionnaire de l'État sur deux.

J'ai bien précisé que je ne désignais nullement les professeurs comme responsables du fait que les performances du système ne soient pas à la hauteur des attentes. Leur situation d'emploi et leurs conditions de travail sont aujourd'hui difficiles, et cela d'autant plus que les élèves et leurs familles sont eux-mêmes difficiles – mon expérience d' élu local ne fait que conforter mon jugement en la matière et je tiens à leur rendre hommage. En revanche, on ne saurait imaginer qu'il ne soit pas possible, avec un effectif de 800 000 à 850 000 enseignants, de parvenir à un meilleur fonctionnement et à une meilleure gestion de l'ensemble du système éducatif.

En déclarant, à l'issue du « *chat* » auquel j'ai participé sur le site Internet du *Monde* le 27 avril, que je me prononçais pour la suppression de 18 000 emplois dans le premier degré, l'UNSA formulait une interprétation exactement inverse à la lettre de mes propos. J'avais en effet indiqué que l'*alpha* et l'*oméga* de la politique de l'Éducation nationale ne devaient pas être la problématique exclusive des effectifs – ce qui ne signifie pas pour autant que je me désolidarise des annonces du ministre de l'Éducation nationale –, mais qu'une réflexion était nécessaire pour comprendre pourquoi 18 000 postes d'enseignant n'étaient pas en contact direct avec les élèves.

Pas plus que lorsque je siégeais à la place des rapporteurs, je ne considérerai aujourd'hui qu'il serait tabou de nous interroger sur le bien-fondé de la généralisation du système des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), même si ce dispositif a une réelle utilité dans des cas précis. Ainsi, dans ma commune et dans une commune voisine, nous avons remplacé ce système par celui de la réussite éducative, qui substitue à une démarche individualisée auprès de l'élève en difficulté une démarche de soutien familial associant des intervenants de l'Éducation nationale, au titre notamment des heures supplémentaires, et des intervenants extérieurs, tout en permettant une vision beaucoup plus homogène. Sur l'ensemble des emplois qui ne sont pas en contact direct avec les classes, il existe certainement des gisements potentiels d'économies qui, s'ils n'ont pas vocation à se substituer complètement à des suppressions d'emplois, devraient au moins pouvoir compléter la recherche de gains de productivité.

D'après les chiffres qui ont été évoqués, vous savez que l'économie liée au non-remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux correspondait à une réduction de l'ordre de 9 000 emplois, dont 5 600 étaient en surnombre. En réalité, au total, 3 400 postes étaient pris dans le stock des quelques milliers d'enseignants qui n'exerçaient pas directement devant les élèves. On retrouve ici la difficulté, que vous évoquiez tout à l'heure, de disposer de chiffres précis pour ce qui concerne tant les retraites que l'ajustement des embauches par rapport aux nombreux élèves : des décalages peuvent se produire, se traduisant par un surnombre qui permet d'ajuster en année $n+1$ le constat d'un différentiel en année n .

Il ne s'agit nullement, je le répète, de fustiger les professeurs, mais plutôt de rechercher des gains d'économies sur le fonctionnement de l'Éducation nationale.

Enfin, les évolutions démographiques devraient justifier l'ajustement des embauches. Or, depuis 1990, le nombre d'élèves a diminué de 530 000 et le nombre de professeurs a augmenté de 35 000, alors que l'évolution démographique aurait dû se traduire par une diminution de 30 000 du nombre de professeurs. Si, comme la MEC sait le faire, nous sortons des polémiques, nous constatons que cette tendance des vingt dernières années nous octroie des marges de manœuvre pour procéder à un ajustement sans subir de pression excessive en cas d'inflexion de la courbe démographique.

Je persiste et signe ! Nous devons être très attentifs à l'éducation, qui est primordiale, et ne pas canaliser l'ensemble des mesures sur la problématique des effectifs, mais sur une meilleure gestion de l'ensemble du système. Il faut faire passer aux enseignants des messages très positifs, comme nous le faisons dans le cadre des retours des mesures catégorielles. Les enseignants doivent pouvoir, sur une base de volontariat, continuer à percevoir des rémunérations complémentaires, au titre notamment des heures supplémentaires. Tout cela doit s'inscrire dans un système à la fois respectueux des hommes, des élèves et des familles, et soucieux d'obtenir de bonnes performances.

M. David Habib, Président. Monsieur le secrétaire d'État, nous vous remercions.