



N° 3117

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2015.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 3096)

de finances pour 2016

TOME III

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES**

FONCTION PUBLIQUE

PAR M. ALAIN TOURRET
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2015.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDS CHANTIERS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2016	7
I. LA PROGRESSION DE 15 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i> DÉDIÉE À LA PROMOTION DE L'APPRENTISSAGE	7
A. UNE STABILISATION GLOBALE DES DÉPENSES TRADITIONNELLES...	7
1. Une tendance à la baisse des dépenses de formation des fonctionnaires (- 0,6 %).....	8
2. ... compensée par une tendance à la hausse des prestations sociales (+ 1,2 %).....	8
B. UNE NOUVELLE ACTION EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT DOTÉE DE 30 MILLIONS D'EUROS	9
II. LES CHANTIERS PRIORITAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR 2016	11
A. LA CONCRÉTISATION DES NÉGOCIATIONS SUR LES PARCOURS PROFESSIONNELS, LES CARRIÈRES ET LES RÉMUNÉRATIONS	11
B. L'ACCOMPAGNEMENT DES AGENTS CONCERNÉS PAR LA RÉFORME TERRITORIALE	12
C. LA PROMOTION DE LA FONCTION PUBLIQUE EXEMPLAIRE	13
SECONDE PARTIE : QUEL AVENIR POUR LE CUMUL D'ACTIVITÉS DES FONCTIONNAIRES ?	14
I. LE RESSERREMENT DES POSSIBILITÉS DE CUMUL D'ACTIVITÉS PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI N° 1278 EST TRÈS CRITIQUABLE	14
A. LE DROIT EN VIGUEUR	14
1. Une interdiction de principe de cumul d'un emploi public avec un autre emploi..	14
2. De nombreuses exceptions élargies par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels	15

B. LES LACUNES STATISTIQUES RELATIVES AU CUMUL D'ACTIVITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE	17
C. LES RESTRICTIONS AU CUMUL D'ACTIVITÉS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT	19
1. Le resserrement des possibilités de cumuler un emploi public avec la création ou la reprise d'une entreprise	19
a. L'interdiction, pour un fonctionnaire travaillant à temps plein, de créer ou de reprendre une entreprise.....	19
b. Les restrictions à la faculté de créer ou de reprendre une entreprise pour un fonctionnaire travaillant à temps partiel.....	21
c. Le raccourcissement de la possibilité de poursuivre provisoirement une activité au sein d'une entreprise après un recrutement dans la fonction publique .	21
2. L'interdiction de cumuler deux emplois publics permanents	22
3. L'encadrement plus strict des activités accessoires susceptibles d'être exercées par des agents publics.....	23
a. L'interdiction de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant une personne publique relevant du secteur concurrentiel	23
b. L'interdiction d'exercer des activités accessoires sous le statut entrepreneurial pour un fonctionnaire travaillant à temps plein	23
II. LES ASSOULISSEMENTS VOTÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE SONT IMPÉRATIFS MAIS INSUFFISANTS.....	24
A. LES ASSOULISSEMENTS VOTÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE À L'INITIATIVE DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS.....	24
B. LA NÉCESSITÉ DE S'AFFRANCHIR DE TOUTE INTERDICTION OU LIMITATION AU CUMUL D'ACTIVITÉS.....	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	55
LISTE DES PROPOSITIONS	57

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » comprend cinq programmes budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 : le programme 156 « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* », le programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* », le programme 302 « *Facilitation et sécurisation des échanges* », le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'État* » et le programme 148 « *Fonction publique* ».

Le présent rapport pour avis de la commission des Lois porte sur les crédits du programme n° 148 « *Fonction publique* » et poursuit deux objectifs.

Le premier consiste à donner un aperçu de l'emploi des crédits alloués à ce programme, étant précisé qu'avec 231,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et 234,94 millions d'euros en crédits de paiement, il ne rassemble pas la plupart des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique appliquée dans les trois versants de la fonction publique. Rappelons, pour mémoire, que la rémunération des agents de l'État représente plus de 40 % des dépenses des ministères, la masse salariale de l'État en 2016 s'élevant à plus de 82,4 milliards d'euros.

Cette année, il faut souligner la création d'une nouvelle action dédiée à l'apprentissage au sein du programme n° 148, dotée de trente millions d'euros. Cette nouvelle dotation interministérielle a vocation à aider les ministères et leurs établissements à recruter des apprentis pour atteindre l'objectif ambitieux, fixé par le Président de la République, de 10 000 apprentis au sein de la fonction publique de l'État en deux ans contre 700 mi-2015. Par ailleurs, les deux autres actions du programme : « *Formation des fonctionnaires* » et « *Action sociale interministérielle* » contribuent au renforcement des savoir-faire et à la cohésion des trois fonctions publiques, donc à leur efficacité.

Il faut également se féliciter du fait que l'article 57 du projet de loi de finances pour 2016, rattaché à la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » et plus particulièrement au programme n° 148, étende enfin le bénéfice de la cessation anticipée d'activité et de l'allocation de cessation anticipée d'activité à l'ensemble des fonctionnaires et agents contractuels de droit public des trois versants de la Fonction publique victimes de l'amiante. En effet, actuellement, dans le secteur public, cette possibilité n'est offerte qu'aux seuls

fonctionnaires et agents contractuels relevant des ministères chargés de la défense et de la mer ainsi qu'aux ouvriers de l'État. Cet article permettra ainsi d'aligner l'indemnisation des victimes de l'amiante du secteur public sur celle du secteur privé.

Le second objectif découle du choix affirmé par votre rapporteur pour avis au début de la législature consistant à traiter une thématique transversale intéressant les trois versants de la fonction publique.

Après avoir approfondi la question de la lutte contre toute forme de discrimination⁽¹⁾, puis la politique des effectifs, des rémunérations et de l'organisation du travail des agents publics⁽²⁾, le présent rapport se concentre sur la problématique du cumul d'activités des fonctionnaires qu'entend réformer le projet de loi n° 1278 et 2880 rectifié relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, en cours de navette parlementaire et sur lequel votre rapporteur pour avis a déposé de nombreux amendements⁽³⁾.

(1) Voir les rapports n° 258 et n° 1435 de votre rapporteur pour avis dans le cadre des projets de loi de finances pour 2013 et 2014.

(2) Voir le rapport n° 2267 de votre rapporteur pour avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

(3) Voir le dossier législatif du projet de loi n° 1278 du 17 juillet 2013 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires modifié par la lettre rectificative n° 2880 du 17 juin 2015.

PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDS CHANTIERS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2016

L'année 2016 devrait être celle de la concrétisation des engagements pris par le Gouvernement pour rénover la fonction publique, à travers l'adoption tant attendue du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le lancement d'une nouvelle priorité en faveur de l'apprentissage et la traduction des négociations relatives à l'avenir de la fonction publique et aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR).

Sur le plan strictement budgétaire, si les crédits dédiés aux deux actions traditionnelles du programme 148, « *Formation des fonctionnaires* » et « *Action sociale interministérielle* », sont globalement stabilisés à 201,99 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 204,94 millions d'euros en crédits de paiement (CP), une nouvelle dynamique est engagée en faveur du recrutement de 10 000 apprentis dans la fonction publique de l'État, à laquelle sont désormais consacrés 30 millions d'euros.

I. LA PROGRESSION DE 15 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE* DÉDIÉE À LA PROMOTION DE L'APPRENTISSAGE

Au total, le montant des crédits alloués au programme 148 s'élève à 231,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 234,94 millions d'euros en crédits de paiement contre respectivement 201,32 et 204,26 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015. Cela représente une augmentation des crédits du programme de 15 % par rapport à l'an passé, laquelle est exclusivement dédiée à la promotion de l'apprentissage ⁽¹⁾.

A. UNE STABILISATION GLOBALE DES DÉPENSES TRADITIONNELLES

Le montant global des dépenses de l'action n° 1 « *Formation des fonctionnaires* » et de l'action n° 2 « *Action sociale interministérielle* » s'élève à 201,99 millions d'euros en AE et à 204,94 millions d'euros en CP, contre 201,32 et 204,26 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015 (+ 0,3 %).

Si le projet de loi de finances pour 2016 (PLF 2016) propose au Parlement le maintien du niveau global des dépenses traditionnelles du programme 148, votre rapporteur pour avis observe néanmoins que l'effort budgétaire continue de porter exclusivement sur les dépenses de formation (- 0,6 %) et non sur les dépenses d'action sociale interministérielle (+ 1,2 %).

(1) Voir le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », annexé au projet de loi de finances pour 2016.

1. Une tendance à la baisse des dépenses de formation des fonctionnaires (- 0,6 %)

Comme l'an passé, la formation initiale et continue des fonctionnaires contribue au redressement des finances publiques de la France.

Représentant 33,7 % des crédits du programme « *Fonction publique* » dans le PLF 2016, l'action n° 1 « *Formation des fonctionnaires* » se voit allouer 78,17 millions d'euros (en AE et CP) contre 78,97 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2015. Ainsi, les dépenses prévues pour 2016 au titre de l'action n° 1 baissent de 0,6 % en valeur par rapport à 2015. Cette baisse reste toutefois inférieure à celle enregistrée entre 2014 et 2015 (- 2,8 %).

Ces dépenses consistent pour l'essentiel en des subventions pour charges de services publics versées à deux opérateurs du programme : l'École nationale d'administration (ÉNA), chargée de la formation initiale et continue des cadres supérieurs de l'État et les instituts régionaux d'administration (IRA), qui assurent la formation des attachés d'administration centrale.

D'un montant global de 70,8 millions euros, ces subventions représentent 90 % des crédits de l'action n° 1 et diminuent globalement d'environ 1,5 % dans le projet de loi de finances pour 2016. En AE et en CP, la subvention versée à l'ÉNA devrait passer de 32,3 millions d'euros en 2015 à 31,9 millions d'euros en 2016, soit une baisse de près de 1 % (après - 0,7 % entre 2014 et 2015). La subvention des IRA devrait elle aussi enregistrer une baisse de 1,8 %, passant de 39,6 millions d'euros de crédits votés en 2015 à 38,9 millions d'euros inscrits en 2016 (après - 1,5 % entre 2014 et 2015).

L'ÉNA et les IRA apportent une contribution depuis plusieurs années à la maîtrise des plafonds d'emplois. Dans le projet de loi de finances pour 2016, ces deux opérateurs équilibrent les créations et les suppressions d'emplois puisque l'ÉNA gagne 3 équivalents temps plein travaillés tandis que les IRA en perdent 3.

Outre les subventions pour charge de service public, l'action n° 1 recouvre également des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention. Appartiennent à la seconde catégorie les crédits alloués au financement des allocations pour la diversité dans la fonction publique, pour un montant de 2,75 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 contre 3 millions d'euros en 2015 (et contre 3,4 millions d'euros en 2014).

2. ... compensée par une tendance à la hausse des prestations sociales (+ 1,2 %)

Représentant 50,3 % des crédits du programme n° 148, l'action n° 2 « *Action sociale interministérielle* » fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2016, d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 12,8 millions d'euros en AE (contre 122,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015)

et de 126,7 millions d'euros en CP (contre 125,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015).

D'une part, ces crédits ont pour objet le financement de prestations interministérielles individuelles, pour un montant total de 89 millions d'euros (en AE et en CP). Il s'agit des chèques vacances (38 millions d'euros en 2016 contre 36,4 en 2015), des chèques service universel-CESU pour la garde de jeunes enfants de moins de six ans (41,7 millions d'euros en 2016 contre 43,9 en 2015), des aides à l'installation des personnels de l'État (5,1 millions d'euros contre 5,4 en 2015), des sections régionales interministérielles d'action sociale (3,5 millions d'euros en 2016 comme en 2015) et du logement d'urgence (0,5 million d'euros en 2016 comme en 2015).

D'autre part, l'action sociale interministérielle repose sur des prestations d'action sociale collective, auxquelles sont consacrés 25,6 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP (contre 23,5 millions d'euros en AE et 25,5 millions d'euros en CP en 2015). Entrent dans ce champ les réservations de places en crèches (25,5 millions d'euros) et les réservations de logements sociaux (0,9 million d'euros contre plus du double en 2015).

Enfin, il faut souligner l'existence de dotations d'investissement destinées à la rénovation des restaurants inter-administratifs (7 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP) et deux types de dépenses d'intervention : les aides aux retraités (2,2 millions d'euros) et l'aide au maintien à domicile des retraités de l'État n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA), pour laquelle il n'est pas prévu d'ouvrir de crédits en 2016 (comme en 2015).

B. UNE NOUVELLE ACTION EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT DOTÉE DE 30 MILLIONS D'EUROS

Afin de donner une impulsion nouvelle à l'apprentissage dans la fonction publique, le Président de la République a annoncé des objectifs de recrutement ambitieux en ce qui concerne l'État au cours de la grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2015. Ainsi, 4 000 apprentis devront être recrutés à partir du mois de septembre 2015 et 6 000 à partir du mois de septembre 2016.

La nouvelle action n° 3 du programme « *Fonction publique* » porte ce projet qui est doté de 30 millions d'euros en 2016.

Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail de droit privé, par lequel un employeur s'engage, outre le versement d'un salaire, à assurer à un jeune travailleur de 16 à 25 ans une formation professionnelle méthodique et complète, dispensée pour partie en entreprise et pour partie en centres de formation pour apprentis (CFA).

L'apprenti s'oblige en retour, en vue de sa formation, à travailler pour cet employeur, pendant la durée du contrat, et à suivre la formation dispensée en CFA et en entreprise. Cette formation dite « en alternance » est une formation à la fois qualifiante au plan professionnel et diplômante aux plans scolaire et pédagogique. L'apprentissage se fait sous la responsabilité d'un maître d'apprentissage qui s'engage à transmettre son savoir et à suivre l'apprenti tout au long de sa formation.

L'apprentissage est un dispositif de formation ancien dans la fonction publique. Depuis la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992, l'ensemble des trois versants de la fonction publique peut recruter des apprentis. Un décret du 2 février 1993 a fixé les règles de rémunération des apprentis dans la fonction publique⁽¹⁾ puis la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes a pérennisé ce dispositif initialement expérimental.

Actuellement, 12 600 apprentis sont recensés dans la fonction publique dont près de 11 000 dans la fonction publique territoriale, contre 700 dans la fonction publique de l'État et 900 dans la fonction publique hospitalière. L'objectif est désormais de porter à 10 000 le nombre d'apprentis dans les services de l'État.

À compter de 2016, les coûts de rémunération et de formation des apprentis recrutés dans la fonction publique de l'État à la rentrée de septembre 2015 et 2016 seront donc pris en charge à hauteur de 50 % par cette dotation interministérielle, le solde étant directement financé par les ministères ou leurs opérateurs. Ces remboursements s'opèreront sur la base des frais réels constatés par les éléments d'information transmis par les ministères après avis des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) et des contrôleurs financiers des opérateurs concernés.

Votre rapporteur pour avis soutient activement cette démarche car l'apprentissage est un des meilleurs moyens de développer l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans. Il réitère donc sa proposition consistant à prendre en compte l'ancienneté résultant des services faits en tant qu'apprentis dans la fonction publique pour accéder aux concours internes. Cette proposition, traduite par voie d'amendement dans le cadre du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, a malheureusement été déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

<p>Proposition n° 1 : Promouvoir le développement de l'apprentissage dans la fonction publique afin d'engager une politique d'inclusion positive des jeunes de 16 à 25 ans en prenant en compte l'ancienneté des apprentis dans le service public pour leur permettre d'accéder aux concours internes de la fonction publique.</p>

(1) Décret n° 93-162 du 2 février 1993 relatif à la rémunération des apprentis dans le secteur public non industriel et commercial.

II. LES CHANTIERS PRIORITAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR 2016

A. LA CONCRÉTISATION DES NÉGOCIATIONS SUR LES PARCOURS PROFESSIONNELS, LES CARRIÈRES ET LES RÉMUNÉRATIONS

Ouverte le 7 octobre 2014 par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique en présence des organisations syndicales et des représentants des employeurs publics membres du Conseil commun de la fonction publique, la négociation relative aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) a eu pour objectif de construire, par le dialogue social, la fonction publique de demain en confortant et modernisant les grands principes d'une fonction publique de carrière.

La négociation s'est articulée autour de cinq séquences thématiques, abordant successivement les questions relatives à l'architecture de la fonction publique, à l'amélioration de la gestion des emplois publics, à la mobilité, à la rénovation des grilles de rémunération et à la définition d'une nouvelle politique salariale. En outre, l'une de ces séquences a été consacrée aux questions propres à chacun des trois versants de la fonction publique.

Entre octobre 2014 et juillet 2015, 25 réunions de négociation avec les partenaires sociaux ont été organisées dans la perspective de l'élaboration du projet d'accord. La ministre de la décentralisation et de la fonction publique a clos le cycle de négociation le 9 juillet 2015. La version définitive du projet de protocole a été transmise aux partenaires sociaux le 17 juillet 2015 pour une réponse sur leur signature au plus tard le 30 septembre 2015.

Compte tenu de la situation inédite résultant du poids quasi égal entre syndicats signataires (49 %) ⁽¹⁾ et syndicats non signataires (51 %) ⁽²⁾ de ce projet d'accord, le Premier ministre a décidé de mettre en œuvre le protocole issu de la négociation.

Les premières mesures ont été intégrées au projet de loi n° 1278 et 2880 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dans le cadre de sa discussion en première lecture à l'Assemblée nationale : rénovation et simplification des catégories d'emplois en fonction du niveau de qualification, maintien de l'architecture en corps et cadres d'emplois, grades et échelons, simplification et harmonisation entre les trois versants de la fonction publique du recrutement sans concours dans l'échelle de rémunération du début de la catégorie C, simplification et harmonisation des règles relative à la mobilité des fonctionnaires, amélioration de la situation des « reçus-collés » des concours d'accès à la fonction publique territoriale...

(1) FSU, CFDT, Unsa, FAFP et CFTC.

(2) CGT, FO et Solidaires.

D'autres réformes très importantes devront être mises en œuvre en 2016, soit dans le cadre du présent projet de loi de finances soit dans le cadre d'autres véhicules législatifs ou réglementaires telles la création d'une cadence unique d'avancement d'échelon et l'harmonisation des durées de carrières dans les trois fonctions publiques, la fusion des corps au sein de la fonction publique de l'État, la mise en place d'une véritable bourse de l'emploi public et de dispositifs visant à renforcer l'attractivité de certains territoires, la simplification des régimes indemnitaires conduisant à la transformation de primes en points d'indice...

Votre rapporteur pour avis soutient l'initiative du Premier ministre et considère que la mise en œuvre des négociations sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations dans la fonction publique dès 2016 est impérative.

B. L'ACCOMPAGNEMENT DES AGENTS CONCERNÉS PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

La réforme territoriale résultant des différentes lois adoptées en 2014 et 2015 ⁽¹⁾ conduit à une évolution majeure des conditions d'exercice des missions des agents publics.

Le Gouvernement fait le choix d'un accompagnement reposant, d'une part, sur le principe d'égalité de traitement entre agents et, d'autre part, sur un suivi personnalisé pour chacun.

Dans ce contexte, la DGAFP doit conduire un schéma global d'accompagnement de la réforme comportant les garanties suivantes :

– un dialogue approfondi tout au long de la réforme pour un accompagnement individualisé et collectif des agents des services régionaux ;

– un traitement identique des agents quelle que soit leur appartenance ministérielle ;

– un accompagnement particulier des cadres dans la conduite du changement.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette « démarche RH » au sein de la fonction publique de l'État qui répond en partie à sa proposition n° 18 présentée dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2015 ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

(2) Voir le rapport n° 2267 de votre rapporteur pour avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

C. LA PROMOTION DE LA FONCTION PUBLIQUE EXEMPLAIRE

Dans le cadre de la discussion en première lecture du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'Assemblée nationale a tenu à renforcer les engagements du Gouvernement en faveur d'une fonction publique exemplaire ⁽¹⁾.

À l'initiative de Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteure, l'Assemblée nationale a notamment actualisé les dispositions statutaires de la fonction publique pour y introduire l'obligation de respecter une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe parmi les membres des commissions administratives paritaires (article 19 *bis*), parmi les personnalités qualifiées nommées administrateurs dans les conseils d'administration, les conseils de surveillance et les organes équivalents des établissements publics (article 19 *quinquies*), et parmi les membres du Conseil commun de la fonction publique, du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (article 19 *sexies*). Elle a également réformé le congé pour maternité ou pour adoption et le congé de paternité et d'accueil de l'enfant des agents publics pour favoriser l'exercice conjoint de la parentalité entre les hommes et les femmes au moment de la naissance ou de l'adoption (article 24 C). La DGAFP aura donc à en suivre la mise en œuvre et à préparer ses décrets d'application en 2016.

La DGAFP devra également continuer à promouvoir la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité et de la diversité comme l'a rappelé le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 présidé par le Premier ministre. À cet égard, la DGAFP contribue déjà à une plus grande diversité des recrutements en termes de profils dans la fonction publique, en finançant notamment certaines classes préparatoires intégrées (CPI) dans le cadre de la tutelle qu'elle exerce sur les cinq IRA et sur l'ÉNA. Dans un souci d'élargir davantage l'accès à la fonction publique, le comité interministériel a utilement décidé de doubler d'ici 2016 le nombre de places offertes en CPI et de réaliser une large information autour de ce dispositif.

Enfin, la DGAFP devra promouvoir l'évaluation par les ministères de leurs procédures en matière de gestion RH afin de les conduire à rechercher l'obtention du label diversité ⁽²⁾. L'objectif fixé est que tous les ministères candidatent à ce label d'ici la fin d'année 2016.

(1) Voir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 7 octobre 2015, TA n° 594, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0594.asp>.

(2) Voir le contenu sur le site <http://www.fonction-publique.gouv.fr/label-diversite-dans-la-fonction-publique>.

SECONDE PARTIE : QUEL AVENIR POUR LE CUMUL D'ACTIVITÉS DES FONCTIONNAIRES ?

Le projet de loi n° 1278 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires déposé le 17 juillet 2013 et modifié par la lettre rectificative n° 2880 du 17 juin 2015 entend notamment restreindre les possibilités de cumul d'activités des fonctionnaires, considérant que cela participe de l'exemplarité des fonctionnaires dans l'exercice quotidien de leurs missions au service de l'intérêt général.

Votre rapporteur pour avis ne partage pas ce point de vue et considère, au contraire, que la possibilité pour les fonctionnaires d'exercer une autre activité, publique ou privée est une chance tant pour leur épanouissement personnel que pour leur permettre d'accroître leur pouvoir d'achat en travaillant davantage dans un contexte où le point d'indice dans la fonction publique est gelé depuis 2010 et l'exonération fiscale des heures supplémentaires supprimée depuis 2012.

I. LE RESSERREMENT DES POSSIBILITÉS DE CUMUL D'ACTIVITÉS PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI N° 1278 EST TRÈS CRITIQUABLE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Une interdiction de principe de cumul d'un emploi public avec un autre emploi

L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées » et « ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ».

Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :

– la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

– le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ;

– la prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

2. De nombreuses exceptions élargies par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels

En premier lieu, l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative et de participer aux organes de direction d'une société ou d'une association à but lucratif ne sont pas applicables :

– au fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, crée ou reprend une entreprise ou une auto-entreprise. Depuis la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 précitée, cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale de deux ans (au lieu d'un an précédemment) à compter de cette création ou reprise et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. La déclaration de l'intéressé doit au préalable être soumise à l'examen de la commission de déontologie⁽¹⁾. L'agent qui souhaite créer ou reprendre une entreprise peut ensuite demander un temps partiel qui lui est accordé de droit⁽²⁾ ;

– au dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public, qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, continue à exercer son activité privée. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter du recrutement de l'intéressé et peut être prolongée pour une nouvelle durée maximale d'un an. Sa déclaration est au préalable soumise à l'examen de la commission de déontologie.

Les avis d'incompatibilité rendus par la commission de déontologie lient la décision de l'administration. En revanche, les avis de compatibilité, même assortis d'une réserve, laissent à l'administration le choix de la décision finale. Actuellement, les avis d'incompatibilité résultent de dossiers incomplets, qui, une fois assortis des ajouts nécessaires, permettront à la commission d'émettre son avis avec ou sans réserve.

En deuxième lieu, les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial.

En troisième lieu, la production des œuvres de l'esprit au sens des articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle s'exerce librement.

(1) *L'objet de cet avis n'est actuellement pas défini par la loi, mais l'article 13 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 précise que la commission de déontologie, d'une part, vérifie que le projet envisagé ne conduit pas l'agent à commettre une prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal et, d'autre part, examine « si le cumul d'activités envisagé porte atteinte à la dignité des fonctions publiques exercées par l'agent ou risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service dans lequel il est employé ».*

(2) *En application du troisième alinéa de l'article 37 bis de la loi du 11 janvier 1984 précitée pour la fonction publique de l'État, de l'article 60 bis de la loi du 26 janvier 1984 précitée pour la fonction publique territoriale et de l'article 46-1 de la loi du 9 janvier 1986 précitée pour la fonction publique hospitalière.*

En quatrième lieu, les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

En cinquième et dernier lieu, les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent, par exception, être autorisés à exercer une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dans des conditions et limites fixées par décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 actualisé en 2011 ⁽¹⁾ décrit les différentes possibilités de cumul d'activités ouvertes aux agents publics.

Le chapitre I^{er} de ce décret fixe la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées par l'autorité dont relève l'agent, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

Il s'agit notamment des activités d'expertise, de consultation, d'enseignement ou de formation, des activités à caractère sportif ou culturel et des travaux de faible importance réalisés chez des particuliers (article 2 du décret du 2 mai 2007 précité).

Une activité accessoire peut aussi être une activité d'intérêt général auprès d'une personne publique ou d'une personne privée à but non lucratif, ou bien une mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger, pour une durée limitée (article 3 du décret du 2 mai 2007 précité).

Il existe deux modalités de cumul :

– pour les fonctionnaires à *temps complet ou partiel*, le cumul d'activités au sens des articles 2 et 3 du décret du 2 mai 2007 précité avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une *autorisation* par l'autorité dont relève l'agent intéressé mais n'est pas soumis à l'avis de la commission de déontologie. En outre, l'exercice d'une activité bénévole au profit des personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre ;

– les fonctionnaires et contractuels de droit public (ou dont le contrat est soumis au droit du travail et qui exercent des fonctions de catégorie C) occupant un *emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet*, c'est-à-dire pour lesquels la durée de travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet, peuvent exercer, à titre professionnel, non seulement les activités accessoires énumérées ci-dessus, mais encore une ou plusieurs activités privées

(1) Décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 modifiant le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

lucratives, après une simple *information* de leur administration, et sous réserve que ces activités ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. C'est la loi du 3 août 2009 précitée qui a élargi les possibilités de cumul d'activités privées pour tous les agents à temps incomplet occupant un emploi représentant 70 % (et non plus 50 % comme auparavant) de la durée hebdomadaire légale de service.

B. LES LACUNES STATISTIQUES RELATIVES AU CUMUL D'ACTIVITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Malgré les demandes insistantes de votre rapporteur pour avis, force est de constater que les chiffres relatifs au cumul d'activités des agents publics sont très lacunaires.

Ainsi, l'administration ne dispose pas actuellement d'une évaluation :

– du nombre d'agents publics, globalement et dans chaque versant de la fonction publique, exerçant une activité privée lucrative ou non ;

– du nombre d'agents publics, globalement et dans chaque versant de la fonction publique, exerçant une autre activité dans la fonction publique ;

– du nombre d'autorisations de cumuls d'activités accordées par l'administration.

L'administration ne peut en conséquence élaborer une cartographie régionale des agents de la fonction publique ayant été autorisés à exercer une autre activité au titre du cumul d'activités.

Proposition n° 2 : Se doter d'outils statistiques afin de connaître le nombre d'agents publics, globalement et dans chaque versant de la fonction publique, exerçant une activité privée lucrative ou non ou exerçant une autre activité dans la fonction publique.

L'administration est également dans l'incapacité de procéder à une évaluation plus qualitative du cumul d'activités des agents publics. Ainsi n'a-t-elle pas été en mesure de répondre à la question de savoir quels sont les principaux facteurs du cumul d'activités (complément de rémunération, satisfaction personnelle...), et encore moins de les décliner par catégorie d'agents publics (A, B ou C).

Or, il ressort des auditions réalisées par votre rapporteur pour avis que les motivations du cumul d'activités sont bien différentes selon les catégories d'agents concernés. En effet, pour les agents de catégorie C, le cumul d'activités est souvent une nécessité pour obtenir un complément de rémunération indispensable au maintien de leur niveau de vie, en particulier depuis le gel du point d'indice dans la fonction publique en 2010 et la suppression de l'exonération fiscale des heures supplémentaires en 2012. En revanche, pour les agents de

catégorie A, le cumul d'activités semble davantage motivé par des considérations d'épanouissement personnel.

En réalité, les seules données chiffrées dont dispose l'administration actuellement concernent les cumuls d'activités autorisés après avis de la commission de déontologie ⁽¹⁾, c'est-à-dire ceux résultant de la création ou de la reprise d'une entreprise ou ceux liés à la poursuite d'une activité en qualité de dirigeant d'entreprise après avoir réussi un concours de la fonction publique. Les dossiers transmis à la commission de déontologie pour ce type de cumuls ne permettent toutefois pas de déterminer les facteurs de cumul d'activité dans les trois versants de la fonction publique et par catégorie d'agents.

Seuls sont connus les secteurs dans lesquels se concentrent le plus les demandes de cumuls d'activités autorisés après avis de la commission de déontologie, à savoir le bien-être (massages, sophrologie, musicothérapie, aromathérapie...), le commerce (vente de produits et services sur Internet ou chez les particuliers, mais également de mets et d'objets fabriqués personnellement par l'agent...), l'informatique (dépannage informatique à domicile, graphisme web, conception de sites Internet), l'électronique, l'ingénierie, les assurances, les banques, l'immobilier ; le secteur juridique, l'audit, le conseil (activité de conseil aux entreprises, mais également aux particuliers : patrimoine, fiscalité, énergie), le secteur médical et paramédical, en particulier dans la fonction publique hospitalière et le sport, le tourisme, les petits travaux chez les particuliers, le transport, notamment dans la fonction publique territoriale. Il apparaît également que les praticiens et auxiliaires médicaux de la fonction publique hospitalière s'orientent, pour les deux tiers, en 2014, vers des activités libérales dans leurs spécialités respectives (sages-femmes, infirmiers, psychomotriciens, masseurs-kinésithérapeutes, orthophonistes...).

En 2014, la commission de déontologie a rendu, pour l'ensemble de la fonction publique, 2 210 avis pour les demandes de cumuls pour création ou reprise d'entreprise par un agent public : 672 avis pour la fonction publique de l'État, 781 avis pour la fonction publique hospitalière et 757 avis pour la fonction publique territoriale.

Votre rapporteur pour avis observe que le nombre de demandes de cumul pour création ou reprise d'entreprise par un agent public ayant donné lieu à un avis de la commission de déontologie est en baisse de 13 % en 2014 par rapport à 2013 et retrouve un niveau proche de celui constaté en 2010.

	Avis rendus par la commission de déontologie au titre du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonction publique de l'Etat	335	543	871	685	626	716	672
Fonction publique hospitalière	124	252	NC	540	705	779	781
Fonction publique territoriale	301	786	1338	1059	1083	1052	757
TOTAL	760	1581	NC	2284	2414	2547	2210

(1) En application du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

Il en déduit donc qu'il n'est sans doute pas nécessaire de rajouter des freins à la création ou à la reprise d'entreprise par les agents publics. Il regrette en outre l'absence de toute donnée statistique sur le niveau de la rémunération perçue par les agents au titre de leur entreprise par rapport à leur revenu global.

Proposition n° 3 : Élaborer un questionnaire commun aux trois versants de la fonction publique à remplir par tout agent en cas de cumul d'activités pour connaître ses principales motivations, le secteur concerné par la nouvelle activité, la quotité horaire consacrée à cette activité afin de pouvoir procéder à une évaluation qualitative de ce phénomène.

C. LES RESTRICTIONS AU CUMUL D'ACTIVITÉS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Les articles 6 et 7 du projet de loi n° 1278 et n° 2880 rectifié relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires tendent à restreindre les possibilités de cumul d'activités applicables aux agents publics au sein d'un nouvel article 25 *septies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

1. Le resserrement des possibilités de cumuler un emploi public avec la création ou la reprise d'une entreprise

a. L'interdiction, pour un fonctionnaire travaillant à temps plein, de créer ou de reprendre une entreprise

Le 1° du I du nouvel article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée interdit au fonctionnaire occupant un emploi à *temps complet* et exerçant ses fonctions à *temps plein* de créer ou de reprendre une entreprise, lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime de l'auto-entrepreneur défini à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale (voir l'encadré ci-après).

Ces dispositions sont plus restrictives que celles en vigueur, en ce qu'elles interdisent **toute création ou reprise d'une entreprise à un fonctionnaire travaillant à temps plein** dans le cadre d'un emploi à temps complet. Désormais, seul un fonctionnaire exerçant ses fonctions à temps partiel pourra créer ou reprendre une entreprise.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit de faire en sorte qu'un fonctionnaire à temps complet se consacre « entièrement au service de l'intérêt général ».

Votre rapporteur pour avis ne partage pas le point de vue selon lequel un agent public exerçant à temps plein – c'est-à-dire 35 heures par semaine – ne pourrait pas développer ses qualités professionnelles en créant, en parallèle, une entreprise individuelle ou une auto-entreprise sans altérer sa contribution au service de l'intérêt général.

Le régime de l'auto-entrepreneur

Le régime de l'auto-entrepreneur, mis en place à compter du 1^{er} janvier 2009, s'applique aux entreprises individuelles artisanales, commerciales ou libérales (loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie). Il offre des formalités de création d'entreprises allégées, ainsi qu'un mode de calcul et de paiement simplifié des impôts et des cotisations sociales.

L'auto-entrepreneur :

– est soumis au régime dit « micro-fiscal », qui prévoit une imposition forfaitaire, assise sur le chiffre d'affaires et non sur le résultat net, des bénéfices industriels et commerciaux pour une activité commerciale ou artisanale ou des bénéfices non commerciaux pour une activité libérale (articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts). Le chiffre d'affaires annuel de l'auto-entrepreneur ne doit donc pas dépasser un certain seuil ⁽¹⁾ ;

– bénéficie de plein droit du régime dit « micro-social » simplifié, qui permet de calculer le montant des cotisations sociales en pourcentage du chiffre d'affaires et de les régler au fur et à mesure des encaissements (article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale) ;

– peut opter pour le versement libératoire, qui permet de régler, en un seul prélèvement social et fiscal, à la fois l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales (article 151-0 du code général des impôts).

L'article 24 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE) prévoit de fusionner, à compter du 1^{er} janvier 2016, le régime micro-social et le régime micro-fiscal en un seul et unique régime simplifié de la micro-entreprise.

Votre rapporteur pour avis constate que dans la très grande majorité des cas qui lui ont été relatés au cours de ses auditions depuis plusieurs années, les agents publics concernés sont le plus souvent des agents de catégorie C exerçant des métiers physiques ou manuels rémunérés à un niveau relativement faible. Or, la création d'une auto-entreprise est souvent l'occasion de leur permettre d'exercer leurs compétences en toute légalité auprès de personnes publiques ou privées et de compléter leur rémunération de manière accessoire, quelques heures par mois.

Il ne partage pas non plus l'idée qu'une telle activité exercée dans le cadre d'une auto-entreprise s'opposerait aux obligations déontologiques de l'agent public concerné et cela d'autant plus qu'elle suppose une autorisation de l'autorité administrative dont relève l'agent, après avis de la commission de déontologie.

(1) En principe : 82 200 euros pour les activités de commerce et de fourniture de logement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux, meublés de tourisme) et 32 900 euros pour les autres prestations de service et les professions libérales.

b. Les restrictions à la faculté de créer ou de reprendre une entreprise pour un fonctionnaire travaillant à temps partiel

Le III de l'article 25 *septies* précité maintient la **possibilité de créer ou de reprendre une entreprise pour un fonctionnaire occupant un emploi à temps complet et exerçant ses fonctions à temps partiel**.

Sans changement par rapport au droit vigueur, il est prévu un délai de carence de trois ans après la fin d'un service à temps partiel effectué pour créer ou reprendre une entreprise : ce n'est qu'au-delà d'un tel délai qu'une nouvelle autorisation de même nature pourra, le cas échéant, être accordée au même agent.

Cette possibilité serait toutefois **plus restreinte qu'actuellement d'un triple point de vue** :

– comme aujourd'hui, la création ou la reprise d'entreprise devrait, au préalable, faire l'objet d'un avis de la commission de déontologie de la fonction publique. Toutefois, son avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves **lierait désormais l'administration et s'imposerait à l'agent concerné** alors qu'il est aujourd'hui seulement consultatif. Votre rapporteur pour avis y voit là une garantie supplémentaire ;

– l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, qui ne peut être inférieur au mi-temps, **ne serait plus accordée « de plein droit »** à l'agent mais serait accordée par l'autorité dont il relève **« sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail »** ⁽¹⁾ ;

– la possibilité pour l'agent travaillant à temps partiel d'exercer une activité privée ne vaudrait que **pour une durée maximale de deux ans non renouvelable** à compter de la création ou de la reprise de l'entreprise, **au lieu de deux ans actuellement susceptible d'une prolongation d'un an**.

c. Le raccourcissement de la possibilité de poursuivre provisoirement une activité au sein d'une entreprise après un recrutement dans la fonction publique

Le 1° du II du nouvel article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée prévoit que le dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif peut provisoirement poursuivre cette activité lorsqu'il vient d'être lauréat d'un concours de la fonction publique ou d'être recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public.

(1) *Les mêmes réserves sont aujourd'hui prévues à l'égard des fonctionnaires demandant à accomplir un service à temps partiel, quelle qu'en soit la motivation (article 37 de la loi du 11 janvier 1984 précitée ; article 60 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ; article 46 de la loi du 9 janvier 1986 précitée).*

À la différence des règles actuelles, cette dérogation au principe du non cumul ne vaudrait que **pour une courte durée alors qu'elle est aujourd'hui ouverte pour une durée maximale d'un an à compter du recrutement, susceptible d'être prolongée pour la même durée**. Cette durée sera fixée par le décret en Conseil d'État et devrait être d'une année, non renouvelable, selon les informations transmises par le Gouvernement. Cette dérogation supposerait désormais une simple déclaration de l'agent à son autorité hiérarchique, sans plus nécessiter d'avis préalable de la commission de déontologie de la fonction publique, ce qui est une mesure de simplification salutaire.

2. L'interdiction de cumuler deux emplois publics permanents

Le 5^o du I du nouvel article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée interdit au fonctionnaire **de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet ou incomplet**.

Est ainsi prohibé, par principe, le cumul d'emplois publics permanents ⁽¹⁾ à temps complet ou incomplet. Cette interdiction avait disparu du droit en vigueur depuis l'abrogation, par l'article 23 de la loi du 2 février 2007 précitée, du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions ⁽²⁾.

Si l'on peut comprendre l'interdiction de cumuler deux emplois publics à temps complet, il est nettement plus discutable d'interdire – par principe – le cumul d'un emploi public permanent à temps complet avec un autre emploi public permanent à temps incomplet. Cela l'est d'autant plus que cette interdiction ne s'applique qu'à la fonction publique de l'État mais n'empêche pas un agent de cumuler un emploi permanent à temps complet dans l'une des trois fonctions publiques et un emploi permanent à temps non complet dans la fonction publique territoriale ou dans la fonction publique hospitalière ⁽³⁾.

(1) Rappelons que le caractère « permanent » de l'emploi interdit en principe de le confier à un agent contractuel (article 3 de la loi du 13 juillet 1983 précitée).

(2) L'article 7 de ce décret-loi disposait notamment que « nul ne peut exercer simultanément plusieurs emplois rémunérés sur les budgets des collectivités » publiques, l'emploi étant défini comme « toute fonction qui, en raison de son importance, suffirait à occuper normalement à elle seule l'activité d'un agent et dont la rémunération, quelle que soit sa dénomination, constituerait à raison de sa quotité un traitement normal pour ledit agent ». Pour le professeur Didier Jean-Pierre, l'abrogation de ce décret-loi en 2007 « correspondait aux nouvelles préoccupations gouvernementales de permettre aux agents publics de cumuler plus facilement leurs fonctions avec l'exercice d'une activité privée lucrative ou d'aller pantoufler dans le secteur privé. Les motifs qui sous-tendaient l'esprit de 2007 étaient de permettre la mobilité et le départ, peut-être définitif, de fonctionnaires vers le secteur privé, soulageant ainsi les finances publiques, mais aussi d'autoriser le cumul de rémunérations rendant ainsi moins douloureux le gel du point d'indice » (« Conflits d'intérêts et responsabilisation des fonctionnaires », Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, n^o 10-11, 9 mars 2015, n^o 2086).

(3) La notion d'emploi à temps « incomplet » ne concerne que la fonction publique de l'État (article 6 de la loi du 11 janvier 1984 précitée), tandis que celle d'emploi à temps « non complet » concerne les fonctions publiques territoriale et hospitalière (articles 104 et 108 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et articles 107 et 108 de la loi du 9 janvier 1986 précitée).

Or, votre rapporteur pour avis ne comprend pas la raison pour laquelle les agents de la fonction publique de l'État ne pourraient pas cumuler un emploi public permanent à temps complet avec un autre emploi public à temps incomplet dès lors que cette possibilité est en pratique offerte aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sous une autre dénomination (emploi à temps non complet).

3. L'encadrement plus strict des activités accessoires susceptibles d'être exercées par des agents publics

a. L'interdiction de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant une personne publique relevant du secteur concurrentiel

Comme aujourd'hui, le 3° du I du nouvel article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée interdit au fonctionnaire de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, y compris devant une juridiction étrangère ou internationale. Toutefois, il est désormais précisé que cette interdiction ne s'applique pas si la prestation est exercée au profit d'une personne publique « ne relevant pas du secteur concurrentiel ».

Cet ajout, par rapport au droit en vigueur, conduit à interdire au fonctionnaire de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant une personne publique non seulement si la prestation est exercée au profit d'une personne privée mais aussi si cette prestation est exercée au profit d'une personne publique **relevant du secteur concurrentiel.**

Concrètement, cela signifie qu'un fonctionnaire – tel un professeur de droit – ne pourra plus exercer une telle prestation au profit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) – comme la SNCF ou l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par exemple – ou de certains groupements d'intérêt public (GIP).

b. L'interdiction d'exercer des activités accessoires sous le statut entrepreneurial pour un fonctionnaire travaillant à temps plein

Le IV du nouvel article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée dispose que le fonctionnaire peut être autorisé à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice, dans des conditions définies par décret.

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi précité, « les conditions dans lesquelles une activité accessoire demeure véritablement accessoire sont clarifiées afin qu'elles ne constituent pas, contrairement à ce que

certaines pratiques abusives peuvent laisser croire, un moyen de contournement des prohibitions posées par le législateur ».

Selon le Gouvernement, « l'accès des agents publics au dispositif de l'auto-entreprise, dans le cadre de cumuls d'activités ou de l'exercice d'activités accessoires, a en réalité permis à des agents publics de développer une [ou] plusieurs activités de nature artisanale ou commerciale parallèlement à l'occupation d'un emploi public, leur faisant largement perdre leur caractère accessoire ». C'est la raison pour laquelle il propose désormais **d'interdire d'exercer toute activité accessoire sous le statut entrepreneurial**.

Or, cette disposition, critiquable en soi pour les mêmes raisons que précédemment, est **d'autant plus absurde que le décret du 2 mai 2007 en vigueur, impose d'être sous le statut de la microentreprise pour exercer des services à la personne ou vendre des biens fabriqués personnellement**. Ces activités accessoires ne pourraient donc plus être exercées par des agents publics travaillant à temps plein si l'article 25 *septies* était voté en l'état.

II. LES ASSOULISSEMENTS VOTÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE SONT IMPÉRATIFS MAIS INSUFFISANTS

A. LES ASSOULISSEMENTS VOTÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE À L'INITIATIVE DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

Dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, plusieurs amendements ont été adoptés sur proposition de votre rapporteur pour avis ou sur celle de Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteure dudit projet de loi, pour desserrer la contrainte pesant sur le cumul d'activités des agents publics.

L'on doit ainsi saluer l'adoption des amendements permettant le maintien de la possibilité :

– pour un fonctionnaire travaillant à temps plein, d'exercer des activités à titre accessoire définies par décret (après autorisation de l'employeur public et sans consultation de la commission de déontologie), sous le régime de l'auto-entreprise ;

– pour un fonctionnaire travaillant un temps plein, de bénéficier d'un temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise pendant deux ans renouvelable un an alors que le Gouvernement proposait de limiter cette durée à deux ans non renouvelable ;

– pour un chef d'entreprise ou un dirigeant d'association ayant réussi un concours administratif, de poursuivre son activité privée pendant un an, renouvelable une fois, alors que le Gouvernement proposait de réduire cette durée à un an maximum par décret.

Ces assouplissements sont importants car ils répondent à un véritable besoin mais ils s'avèrent insuffisants pour permettre aux fonctionnaires de s'affranchir de toute interdiction ou limitation au cumul d'activités.

B. LA NÉCESSITÉ DE S'AFFRANCHIR DE TOUTE INTERDICTION OU LIMITATION AU CUMUL D'ACTIVITÉS

D'une manière générale, votre rapporteur pour avis regrette le choix opéré par le Gouvernement de considérer – par principe – que le fonctionnaire ou l'agent public ne peut exercer aucune autre activité professionnelle.

Il lui semblerait en effet beaucoup plus pertinent de consacrer un principe de liberté consistant à leur permettre de cumuler plusieurs activités, publiques ou privées, à temps complet ou non, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'intérêt du service public et de se conformer au contrôle systématique et renforcé de la commission de déontologie ou du responsable hiérarchique, selon la nature de l'activité poursuivie.

Proposition n° 4 : Changer de paradigme pour promouvoir le principe de la liberté, pour tout fonctionnaire, de cumuler plusieurs activités professionnelles sauf si cela a pour effet de porter atteinte à l'intérêt du service public et sous réserve d'être dûment autorisé.

À tout le moins, votre rapporteur pour avis estime absolument nécessaire de revenir au droit antérieur au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires s'agissant du cumul d'activités, ce qui impliquerait de voter dans le cadre de la navette parlementaire plusieurs amendements visant à maintenir la possibilité, pour un fonctionnaire, de :

– donner des consultations, procéder à des expertises et plaider en justice au profit d'une personne publique relevant du secteur concurrentiel, tel un EPIC ou un GIP exerçant une activité de service public industriel ou commercial ;

– cumuler un emploi permanent à temps complet avec un autre emploi permanent à temps incomplet dans la fonction publique de l'État ;

– et bénéficier d'un temps partiel de droit pour créer ou reprendre une entreprise.

Proposition n° 5 : À défaut, maintenir le droit en vigueur en supprimant toutes les restrictions au cumul d'activités proposées par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dans le cadre de la navette parlementaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 30 octobre 2015, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, aux auditions de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2016.

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. Mme Françoise Descamps-Crosnier, membre de la commission des lois, et moi-même sommes heureuses d'accueillir Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.

Nous sommes réunis en commission élargie pour vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016 consacrés aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Régimes sociaux et de retraite » – et les comptes spéciaux qui y sont associés –, « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Pensions ».

Je rappelle que nous donnerons, pour commencer, la parole aux rapporteurs qui interviendront chacun pour une durée maximale de cinq minutes, puis, en accord avec Mme la ministre et M. le secrétaire d'État, les porte-parole des groupes s'exprimeront cinq minutes chacun, avant que les députés qui le souhaiteraient ne posent une question dont la durée ne devra pas excéder, cette fois, deux minutes. Enfin, Mme la ministre et M. le secrétaire d'État répondront.

Mme Karine Berger, *rapporteuse spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la stratégie des finances publiques et à la modernisation de l'État, ainsi que pour les crédits relatifs à la conduite et au pilotage des politiques économique et financière*. Avant d'inviter nos collègues à voter les crédits du programme 218, je reviendrai sur la manière dont l'État pilote ses investissements – nous n'avons pas abordé le cas des collectivités locales dans notre rapport. Nous avons examiné trois questions : sait-on combien l'État a engagé d'investissements publics ? Quels sont les mécanismes de contrôle et de sélection des investissements publics de l'État ? Quels sont les grands programmes en cours sur lesquels il serait intéressant de savoir comment le pilotage a été organisé ?

Les investissements publics de l'État font-ils l'objet d'un suivi ? La réponse à cette première question est malheureusement : non. Des progrès ont néanmoins été réalisés à la suite d'un rapport du Commissariat général à l'investissement (CGI), remis au Gouvernement en 2013. En effet, ce rapport constatait qu'il n'était pas possible de savoir combien d'investissements engagés

par l'État étaient suivis. Du coup, il existe un jaune budgétaire – que je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir créé – dont le champ, entre 2014 et 2015, a été élargi. Reste que ce document ne porte que sur les projets d'investissement et non pas sur les investissements publics engagés. Nous recommandons donc l'instauration d'un suivi de ces derniers.

Deuxièmement, comment sont sélectionnés et contrôlés les investissements publics engagés par l'État ? Cette question émane de ce que, depuis l'année dernière, brutalement, le programme 218 n'inclut plus l'Opérateur national de paie (ONP). Les mécanismes de sélection sont très divers. Dans certains ministères, il existe des comités de sélection, dans d'autres, non. Nous examinons le cas, dans le rapport, du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO), mis en place pour décider des investissements publics des hôpitaux publics. Il s'agit d'un excellent exemple de la manière de décider collectivement des investissements à engager et des investissements à refuser. Ce comité a été mis en place à la suite de décisions malheureuses d'investissements lancés par les hôpitaux publics autour de 2010. L'exemple du COPERMO semble hélas assez isolé.

De nombreux investissements sont décidés sans être précédés d'un processus de sélection en amont. Or il faudrait engager une réflexion sur la façon de mettre en place des processus identiques, notamment pour ce qui concerne les grandes infrastructures de transport ou bien l'aménagement des bâtiments publics de l'État.

Les processus d'évaluation et ceux de *go-no go* – poursuite ou arrêt du financement – ont fait défaut au moment du lancement du projet d'ONP. La loi de finances pour 2013 rend toutefois obligatoire l'évaluation par le CGI des investissements en cours, évaluation bel et bien effective pour les projets dont le coût est supérieur à 100 millions d'euros. Nous recommandons un abaissement de ce seuil à 50 millions d'euros de manière à pouvoir réaliser un contrôle plus systématique et à éviter la division en plusieurs morceaux de certains investissements publics.

Nous recommandons également que le mécanisme d'évaluation socio-économique mis en place soit généralisé. Aujourd'hui, ce sont les transports qui sont les mieux évalués, ce qui n'est pas le cas des prisons notamment.

Enfin, nous nous sommes interrogés sur des exemples très concrets de pilotage d'investissements publics de l'État. En ce qui concerne le plan « France très haut débit », le Grand Paris et les programmes d'investissements d'avenir (PIA), je vous renvoie au rapport. Les PIA sont un très bon exemple d'investissements pilotés, connus, sélectionnés, évalués grâce à des processus de *go-no go*, mais d'investissements qui échappent partiellement au contrôle du Parlement avec, parfois, une petite tendance à la débudgétisation. Il s'agit donc d'un excellent exemple à suivre mais il faudrait que ce fût dans le cadre d'un meilleur contrôle parlementaire.

M. Jean-Louis Dumont, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la politique immobilière de l'État, et au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*. J'ai réalisé, à la demande du président de la commission des finances, une investigation sur le dossier de la Philharmonie de Paris. Eh bien, si les recommandations de Mme Berger avaient été appliquées, nous aurions évité certains dérapages – remarque qui vaut pour bien d'autres grands chantiers de l'État.

La politique immobilière de l'État est essentielle pour la conservation et la valorisation du patrimoine. Dans le même temps, sa gestion rigoureuse et rationalisée est de nature à contribuer à une meilleure maîtrise du budget de la nation. Il en va en outre de l'image de l'État : comment considère-t-on le public, les agents – ces derniers disposent-ils des moyens d'aujourd'hui pour gérer l'ensemble des missions qui leur sont confiées ? Je ne reviendrai pas sur le cas de l'Hôtel de la Marine, qui a défrayé la chronique au cours de ces dernières années, mais, au moment où l'on souhaite augmenter encore la capacité d'accueil touristique de la France et de sa capitale, la préservation de certains bâtiments historiques dont l'attrait est notoire doit être prise en compte.

J'en viens au compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui retrace les produits des cessions. Nous pouvons nourrir quelques inquiétudes pour les années à venir. En effet, les grandes ventes ont déjà été exécutées. On peut en outre noter un effet pervers à l'occasion de la création de « pastilles » par un plan local d'urbanisme, laquelle engendre une perte de valeur. C'est ce qui se passe à Paris où des bâtiments perdent déjà de la valeur à cause du calcul d'une décote lié à une politique voulue par l'État – du reste excellente et réalisée dans le cadre de la loi et sous le contrôle, notamment, de France Domaine – visant à répondre en particulier aux besoins en logements sociaux. Tant qu'il n'est pas sur le marché, on n'est jamais sûr de la valeur d'un bien.

C'est pourquoi j'appelle l'attention du secrétaire d'État chargé du budget, en tant qu'il est chargé également du domaine, sur un seul exemple : l'hôtel de l'Artillerie qui pourrait être assez rapidement mis en vente par le ministère de la défense. Je rappelle que ce dernier, comme le ministère des affaires étrangères, bénéficie d'une dérogation lui permettant le retour presque complet du produit de la vente. Vous comprendrez dès lors que, quand nous examinons une loi de programmation militaire, nous ne saurions dépendre des aléas d'une vente. Aussi, je souhaite que nous demandions à des opérateurs privés d'estimer le bien en question ; autrement dit : combien vaudrait-il sur le marché ? France Domaine, avec ses outils, sa culture, a estimé, il y a six ans, le prix de vente éventuel de l'hôtel de l'Artillerie. La perte de valeur peut résulter d'un choix stratégique que l'on peut partager, mais on ne peut pas décider d'une décote dans n'importe quelles conditions. Or, après avoir stagné ces dernières années, le produit des ventes tend à diminuer et d'une façon qui pourrait se révéler vertigineuse.

Plusieurs ministères régaliens – intérieur, justice... – ont bénéficié d'opérations importantes de centralisation de leur administration, leur permettant de se libérer de locations, d'utiliser des biens domaniaux. Or c'est la mutualisation qui permet ces économies de fonctionnement.

Enfin, je vous invite, monsieur le secrétaire d'État, à appliquer les avis du conseil de l'immobilier de l'État, qui a une démarche d'expert, et au sein duquel l'Assemblée, le Sénat et les grandes institutions de contrôle de l'État sont représentés. Le conseil travaille main dans la main avec France Domaine – qui se professionnalise – dont vous ne devez jamais oublier qu'il s'agit du bras séculier de l'État propriétaire. Il ne faudrait pas que le petit jeu parisien conduise à contourner les avis de ces deux organismes.

M. Michel Pajon, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la fonction publique et aux crédits non répartis*. Je tiens tout d'abord à remercier les membres de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui sont venus compléter de manière fort précise, au cours des auditions, les éléments inscrits dans le projet annuel de performance.

Mon rapport porte sur l'analyse des dotations de la mission « Crédits non répartis » et du programme 148 « Fonction publique ».

La dotation de la mission « Crédits non répartis » vise à couvrir les surcoûts exceptionnels en cours d'exercice, qui sont le plus souvent liés à des aléas climatiques ou sanitaires. Compte tenu des masses budgétaires en jeu et de leur finalité, je ne me livrerai pas ici à une analyse détaillée des crédits de cette mission.

Je focaliserai mon propos sur l'analyse du programme 148 « Fonction publique », qui rassemble une partie des moyens dévolus à la formation des fonctionnaires et à l'action sociale interministérielle. Comportant cette année trois actions contre deux les années précédentes, il bénéficie de 232 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 234,94 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse des crédits de 15,24 % en autorisations d'engagement et de 15,02 % en crédits de paiement.

Les crédits de l'action 01, qui finance essentiellement les écoles interministérielles de service public que constituent l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA), sont en très léger recul de 1,03 %. Ces établissements publics vont poursuivre en 2016 les réformes engagées, qui répondent à plusieurs exigences : garantir un recrutement diversifié et de qualité, assurer l'excellence de la formation initiale et continue afin que l'État et les collectivités publiques puissent s'appuyer sur des agents hautement qualifiés, enfin se montrer exemplaires dans la gestion de leurs ressources humaines et financières.

Ces établissements, dont les subventions ont diminué de 6,94 % depuis 2012, ont su se réformer pour optimiser leur gestion. Des efforts leur seront à nouveau demandés en 2016 puisque leur subvention va diminuer de 1,1 million d'euros, à 70,79 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

S'il était légitime de faire contribuer ces établissements à l'effort de redressement des finances publiques, il semblerait qu'il leur soit à l'avenir difficile de dégager de nouvelles marges de manœuvre. Ainsi, pour compenser cette nouvelle diminution de leur subvention, les IRA vont être contraints de procéder en 2016 à un prélèvement sur leur fonds de roulement, ce qui pourrait avoir des conséquences sur leur capacité à mener à bien leurs missions dans les années à venir.

J'en viens à l'action sociale interministérielle. Je tiens à saluer l'augmentation des moyens qui lui sont affectés. En l'occurrence, les crédits de l'action 02, « Action sociale interministérielle », progressent de 1,21 % en autorisations d'engagement et de 3,62 % en crédits de paiement, avec des montants, respectivement, de 123,83 millions d'euros et de 126,77 millions d'euros.

Les crédits de l'action 02 sont destinés à améliorer les conditions de vie et de travail des agents et de leurs familles, soit par des prestations individuelles, à l'instar du chèque emploi service universel (CESU), récemment réformé, soit par des prestations collectives, avec, par exemple, des dépenses d'investissement visant à rénover les restaurants inter-administratifs.

Ces mesures ne constituent qu'une part relativement modeste de l'ensemble de l'action sociale au sein de la fonction publique d'État, restée dans le giron des différents ministères. Cette hausse des crédits bénéficie davantage aux prestations d'action sociale collectives, comme les réservations de places en crèche, pour lesquelles les crédits augmentent de 8,57 % en autorisations d'engagements et en crédits de paiement, qu'aux prestations d'actions sociales individuelles.

Le troisième choix stratégique – nouveau – de ce programme a trait au développement de l'apprentissage dans la fonction publique.

Le projet de loi de finances crée en effet une troisième action au sein du programme 148, l'action 03 « Apprentissage », et la dote de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ces crédits doivent permettre d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République à la suite de la grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014 et des assises de l'apprentissage le 19 septembre 2014, d'assurer le recrutement de 10 000 apprentis dans la fonction publique de l'État à la rentrée 2016, avec une cible intermédiaire de 4 000 apprentis dès septembre 2015.

Cet objectif vaut pour l'ensemble des administrations et services de l'État, tant ceux de l'administration centrale que de l'administration territoriale. Il tire les conséquences du faible développement de l'apprentissage au sein de la fonction publique d'État, l'effectif ne s'élevant en 2013 qu'à 700 jeunes, sur les 12 000 apprentis de l'ensemble de la fonction publique.

Ces crédits devraient permettre, à compter de 2016, la prise en charge intégrale des coûts de rémunération et de formation des apprentis recrutés à la rentrée 2015, puis, pour ceux recrutés à la rentrée prochaine, une prise en charge à hauteur de 50 %. Cette dotation viendra conforter l'effort engagé par les ministères ; effort qui, dès septembre dernier, a rendu possible le recrutement de 4 000 apprentis.

Ce programme, au-delà de ses aspects budgétaires, couvre un large périmètre qui renvoie à l'action de la DGAFP et traduit des orientations politiques claires : rendre plus efficaces les instruments de gestion des ressources humaines de la fonction publique, améliorer les conditions de travail de ses agents et réaffirmer les valeurs du service public, ainsi que le propose le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Au cours de ces derniers mois, le dialogue social, qui s'est maintenu en dépit d'un climat social parfois tendu, a permis que soient adoptées d'importantes mesures qui contribueront à la modernisation de la fonction publique. Ainsi, la conclusion, à la fin du mois de septembre 2015, de l'accord sur les carrières, les parcours, les rémunérations et l'avenir de la fonction publique, va marquer un tournant qu'il importera de traduire rapidement en actes.

Le dialogue social se poursuit et d'autres aspects de la modernisation de la fonction publique vont être abordés dans les mois qui viennent, comme la revalorisation de la rémunération des agents ou la fusion des différents corps. Je me réjouis de cette modernisation à l'œuvre dans notre fonction publique et des mesures qui sont adoptées pour en renforcer l'attractivité.

Compte tenu des éléments que je viens d'indiquer, je vous invite, mes chers collègues, à adopter les crédits du programme 148 « Fonction publique » et ceux de la mission « Crédits non répartis ».

M. Yves Censi, *suppléant M. Camille de Rocca Serra, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, et à la facilitation et à la sécurisation des échanges.* Le programme 156, qui comprend les crédits dédiés à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et le programme 302, qui rassemble les crédits affectés à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), représentent 87 % des crédits de paiement et 96 % des emplois de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La DGFIP et la DGDDI participent largement à l'effort de réduction de la dépense publique. Les crédits de paiement qui leur sont alloués sont en effet en diminution régulière depuis le début de la législature : une baisse de 1,1 % par an pour la DGFIP en moyenne, et de 1,2 % pour la DGDDI. Ces économies se traduisent par une recherche toujours plus grande d'économies de personnel. Depuis une dizaine d'années, la DGFIP supprime plus de 2 000 postes par an, et la DGDDI, 250 environ.

Pourtant, la situation est difficile, et les résultats plafonnent. Certes, la DGFIP et la DGDDI sont toutes deux engagées dans une profonde dynamique de modernisation : elles ont revu leur organisation ; elles ont développé et continuent de développer de nouvelles méthodes de contrôle et de détection des fraudes ; enfin elles ont lancé des projets de dématérialisation ambitieux.

Il semble toutefois particulièrement difficile, voire illusoire, de vouloir maintenir l'ensemble des missions, ainsi que le réseau de ces deux administrations, sans engager de véritables et courageuses réformes structurelles. Le rapporteur spécial a soutenu les réformes initiales, alors justifiées, mais il craint que leur poursuite ne conduise à une dégradation de la situation et n'affecte leurs résultats.

À la DGFIP, les résultats du contrôle fiscal sont mitigés. Certes, le montant total des droits et pénalités est en hausse ; mais cette hausse est uniquement due aux résultats du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui a apporté 1,9 milliard d'euros de recettes supplémentaires. Le contrôle fiscal est moins efficace que par le passé et, à partir de 2016, les ressources supplémentaires apportées par le STDR commenceront à diminuer. Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous préciser le montant attendu des recettes du STDR dans les prochaines années ? Qu'allez-vous faire pour améliorer les résultats du contrôle fiscal hors STDR ?

Les résultats de la dématérialisation du paiement des impôts des particuliers semblent également atteindre leurs limites. Entre 2013 et 2014, le taux d'adhésion au paiement dématérialisé des usagers particuliers a chuté pour tous les impôts. Le taux de mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu recule. Comment allez-vous faire pour enrayer cette baisse ? Le projet de loi de finances pour 2016 propose de créer une amende de 15 euros à partir de 2017. Quels sont les résultats attendus de cette initiative qui créera une contrainte nouvelle pour les ménages ?

Enfin, vous avez décidé de lancer le chantier du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, serpent de mer de la réforme du mode de recouvrement. Cette volonté est louable, mais les modalités de la réforme ne sont pas clairement définies. Le conseil des prélèvements obligatoires, dans un rapport récent, déconseillait même d'y recourir. Pouvez-vous préciser l'état d'avancement de ce projet ?

En outre, les gisements de productivité à la DGFIP semblent taris : la revue de dépenses concernant les frais d'affranchissement, que nous attendions avec impatience, est décevante et présente des pistes d'économies limitées.

De son côté, l'administration des douanes s'est, elle aussi, modernisée. Ses résultats se maintiennent à un niveau élevé. Le rapporteur spécial salue la capacité d'adaptation de cette administration qui a su, en plus de ses missions traditionnelles, développer des projets permettant de fluidifier les échanges commerciaux. Le guichet unique national, le service des grands comptes ou le nouveau code des douanes de l'Union européenne, sont autant de dispositifs en faveur des entreprises, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

La douane met également en œuvre le projet « *Passenger name record* » (PNR) qui constitue une avancée importante dans la lutte contre le terrorisme, et permettra de sécuriser les flux aériens. Où en est ce projet et quand est-ce que le service « Unité information passager », créé à Roissy, sera opérationnel ?

Malgré ces éléments prometteurs, le rapporteur spécial reste préoccupé par la diminution des moyens dont dispose la douane. Elle exerce, en complémentarité avec les services de la police aux frontières, la mission de contrôle migratoire des personnes. En France métropolitaine, elle gère 82 des 131 points de passage frontaliers. Selon plusieurs rapports, la douane ne dispose plus des effectifs suffisants pour assurer à la fois sa mission de contrôle des marchandises et celle de contrôle des flux de voyageurs et de lutte contre l'immigration clandestine et irrégulière sur l'ensemble desdits points de passage. Ces rapports recommandent de rationaliser le réseau et de regrouper certains d'entre eux.

Dans un contexte de crise migratoire, et à l'heure où certains de nos voisins européens mettent en œuvre des solutions d'urgence pour y faire face, le rapporteur spécial s'inquiète de la faiblesse de nos moyens, qui pourrait s'avérer particulièrement problématique si des contrôles physiques aux frontières étaient rétablis. Monsieur le secrétaire d'État, quels sont les scénarios préparés par la douane en cas de renforcement des contrôles ? Ses moyens actuels, matériels et humains lui permettront-ils d'y faire face ?

Enfin, ses moyens matériels sont vieillissants, et leur renouvellement se fait à un rythme lent. Le rapporteur spécial se félicite de l'inauguration du nouveau patrouilleur hauturier en Méditerranée, le *Jean-François Deniau* – inauguration à laquelle il a assisté. Cette avancée ne doit pas faire oublier que le manque de moyens rend actuellement difficile l'accomplissement par la douane de ses missions historiques de surveillance et de lutte contre la fraude. Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous expliquer pourquoi les dépenses d'investissement de la douane diminueront de près d'un quart entre 2015 et 2016 ?

Le rapporteur spécial, pour en terminer, remercie les services pour leur disponibilité et pour les réponses qu'ils ont pu apporter aux questions qui leur étaient posées.

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. Vous gardez la parole, monsieur Censi, pour présenter votre propre rapport.

M. Yves Censi, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la mission « Régimes sociaux et de retraite », et au compte d'affectation spéciale « Pensions »*. À titre liminaire, je tiens à signaler que la préparation du présent rapport s'est heurtée à plusieurs obstacles, notamment pour la partie relative à la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Comme chaque année, l'arrivée trop tardive de l'annexe générale « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique » ne permet pas d'exploiter certaines données pourtant nécessaires à l'élaboration du rapport. Par ailleurs, les réponses ne permettent que partiellement de pallier cette carence, ce qui peut nuire aux principes de transparence et de sincérité budgétaire. À titre d'exemple, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), ainsi que la direction des affaires maritimes (DAM) ont été dans l'incapacité de quantifier la totalité de l'impact de la réforme de 2014 relative au gel de la valeur des retraites et au report de la revalorisation des pensions pour les régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP et des marins.

Pour 2016, les crédits demandés pour le financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux s'élèvent à 63,5 milliards d'euros.

La première partie du rapport relatif au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permet de retracer toutes les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires servis par l'État, afin que les recettes soient directement reliées aux dépenses. Les autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés pour 2016 s'élèvent à 57,2 milliards d'euros, soit une hausse de 0,6 % par rapport à 2015.

Il est à noter que les dépenses du CAS « Pensions » ont fortement progressé depuis 2007. En euros courants, elles sont passées de 46,48 milliards d'euros à 56,28 milliards d'euros en 2014 – une augmentation annuelle moyenne de 2,8 %.

Néanmoins, grâce aux effets des réformes des retraites de 2003 et 2010, cette progression a été ralentie sur les années 2014 et 2015, ce qui sera encore le cas en 2016. Le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à soixante-deux ans des fonctionnaires publics de l'État a permis de réaliser une économie de 1,26 milliard d'euros en 2014. En 2016, l'impact sur la dépense est encore substantiel puisqu'estimé à 2,17 milliards d'euros. L'évolution du taux de cotisation salariale de la fonction publique a également contribué au ralentissement de la dépense. En 2016, ce taux sera porté à 9,94 %. Dans une moindre mesure, la réforme de 2014 relative au report de la date de valorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre participe à la diminution des dépenses du CAS « Pensions ». En effet, elle a engendré une baisse plus minime des dépenses : estimée à 210 millions d'euros en 2014, elle pourrait atteindre 270 millions d'euros en 2015.

Parallèlement, la mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace principalement les budgets des caisses de retraite de la SNCF, de la RATP, des marins, des mines et de la SEITA. Ces régimes spéciaux de retraites ont comme spécificité commune d'être structurellement déficitaires, ou en extinction. Pour 2016, les crédits s'élèvent à 6,32 milliards d'euros, soit une baisse de 1,46 % par rapport à 2015.

La subvention d'équilibre de l'État versée à ces régimes spéciaux, et qui leur permet de perdurer, a quant à elle diminué de 1,07 % sur la période 2013-2015. Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 avec une diminution de 1,06 % par rapport à 2015. Cette baisse sur l'ensemble de la mission s'explique principalement par la diminution du nombre de pensionnés. Toutefois, la part de cette subvention demeure importante puisqu'elle représente encore 66,73 % du budget de ces caisses de retraite. Cette situation s'explique par le déséquilibre démographique important qui caractérise l'ensemble de ces régimes spéciaux.

Les dépenses de la mission sont essentiellement obligatoires. C'est pourquoi il est important de pouvoir quantifier l'impact des réformes de retraite sur les régimes de la SNCF, de la RATP et des marins. Ainsi, le gel de la valeur des retraites a généré en 2014 des économies supplémentaires estimées à 30,7 millions d'euros pour les régimes de la SNCF et des marins. Le gain pour la caisse de retraite de la RATP devrait être de 9,9 millions d'euros en 2016 grâce au report de la date de revalorisation des pensions. Lors de la mise en œuvre, en 2017, du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, il sera nécessaire d'obtenir toutes les informations relatives aux effets du dispositif. Ces données permettront de répondre à l'exigence de transparence et de sincérité budgétaires – encore insuffisamment respectée à nos yeux.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, en ce qui concerne le congé de fin d'activité des routiers, qui est un système de préretraite systématiquement sous-financé en loi de finances initiale, quand envisagez-vous de mettre fin à sa sous-budgétisation, devenue récurrente lors des quatre dernières années ? Cela permettrait en effet de mettre un terme aux mouvements de crédits nécessaires aux réserves de trésorerie des caisses de la SNCF et de la RATP.

Ma question suivante porte sur le fonds de roulement de la caisse de retraite des mines. En effet, une décision de la Caisse des dépôts et consignations a limité à 350 millions d'euros ses avances de trésorerie. Il en résulte un accroissement du recours à l'emprunt auprès d'établissements bancaires dans des conditions de financement moins favorables que les avances consenties par L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et par la Caisse des dépôts. Pensez-vous que cette dernière puisse relever le montant des avances de trésorerie accordées à la caisse de retraite des mines, afin de sécuriser l'équilibre de ses comptes ?

Je préciserai, pour finir, qu'en 2014 l'âge de départ moyen à la retraite pour les pensionnés de droit direct du régime SNCF était de cinquante-six ans et six mois, les conducteurs partant pour leur part à cinquante-deux ans et sept mois.

Les mesures adoptées dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, en particulier le recul de deux ans de l'âge de départ à la retraite, ne seront applicables qu'à partir du 1^{er} janvier 2017. Cet âge, pour l'heure, est de 61,05 ans dans la fonction publique de l'État, et de 62,3 ans pour ceux qui dépendent du régime général. Envisagez-vous – je le demande chaque année – d'aligner progressivement les régimes spéciaux sur le régime général ?

M. Alain Tourret, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les crédits relatifs à la fonction publique.* Il faut cette année souligner la création d'une nouvelle action au sein du programme « Fonction publique », dédiée à l'apprentissage. Dotée de 30 millions d'euros, cette innovation conduit à une progression de 15 % de l'ensemble des crédits du programme par rapport à l'an passé – nous nous en félicitons.

Ces crédits « frais » ont vocation à aider les ministères et leurs établissements à recruter des apprentis pour atteindre l'objectif ambitieux, fixé par le Président de la République, de 10 000 apprentis au sein de la fonction publique de l'État en deux ans alors qu'elle n'en compte que 700 actuellement. Je soutiens activement cette démarche car l'apprentissage est un des meilleurs moyens de développer l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Je souhaite d'ailleurs réitérer une proposition que j'avais déjà formulée l'an passé et qui s'inscrit dans cette démarche. Il s'agirait de prendre en compte l'ancienneté résultant des services faits en tant qu'apprentis dans la fonction publique pour accéder aux concours internes notamment. Cette proposition, que j'ai défendue par voie d'amendement au cours de la discussion du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, a malheureusement été déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Je souhaite donc savoir, madame la ministre, si le Gouvernement entend la reprendre à son compte dans le cadre de la navette parlementaire ? Ce serait bien le moins.

Au-delà de cette question particulière, j'ai décidé, cette année, de me pencher sur le cumul d'activités des agents publics. Pour aborder ce sujet particulièrement sensible, j'ai naturellement demandé à l'administration un certain nombre de données pour évaluer le phénomène du cumul d'activités au sein des trois fonctions publiques. Je dois dire que j'ai été particulièrement surpris car j'ai constaté que ces données étaient très lacunaires voire inexistantes. Il n'est dès lors pas facile de remplir sa mission de contrôle. Ainsi l'administration ne dispose-t-elle pas actuellement d'une évaluation du nombre d'agents publics, globalement et pour chaque fonction publique, exerçant une activité privée, lucrative ou non, ou exerçant une autre activité dans la fonction publique. Elle ne connaît pas non plus le nombre d'autorisations de cumuls d'activités accordées par chaque administration ni les motivations des agents pour de telles activités.

Je souhaite donc demander solennellement au Gouvernement s'il entend se doter rapidement d'outils statistiques permettant de réaliser un bilan quantitatif et qualitatif du cumul d'activités des agents publics sans lequel il me paraît difficile d'évaluer l'impact de toute réforme ?

Sur le fond, j'ai d'ores et déjà fait savoir que les restrictions apportées au cumul d'activités dans le cadre du projet de loi précité m'apparaissent et disproportionnées et injustifiées. Je remercie d'ailleurs le Gouvernement d'avoir accepté plusieurs de mes amendements visant à atténuer ces restrictions en maintenant finalement la possibilité pour un fonctionnaire travaillant à temps plein : d'exercer des activités à titre accessoire sous le régime de l'auto-entreprise ; de créer ou de reprendre une entreprise pendant deux ans renouvelables un an au lieu, comme le prévoyait la rédaction initiale, de deux ans non renouvelables.

Ma dernière question sera donc la suivante : ne convient-il pas de changer de paradigme et de considérer comme plus approprié de promouvoir le principe de la liberté, pour tout fonctionnaire, de cumuler plusieurs activités professionnelles, sauf si cela a pour effet de porter atteinte à l'intérêt du service public et sous réserve d'être dûment autorisé, plutôt que d'interdire tout cumul par principe sauf exception ? Vous l'aurez compris, je suis partisan de la liberté et non de l'interdiction, et j'imagine qu'il en est de même pour vous, madame la ministre.

J'espère que le débat sur cette question du cumul n'est pas clos et que les discussions dans le cadre de la navette parlementaire concernant projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pourront conduire au minimum au maintien du droit en vigueur à défaut de changer de philosophie – on peut parler de la fonction publique sans faire exploser la République. En attendant, j'invite nos collègues à adopter les crédits du programme 148.

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. Nous allons, comme convenu, laisser les porte-parole des groupes s'exprimer dès à présent.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous examinons une mission budgétaire importante puisque ses crédits sont destinés à l'ingénierie de l'État dans des domaines essentiels à son action et marqués par leur caractère transversal. Il s'agit-là d'une bonne partie des fonctions supports de l'appareil d'État.

La présente mission budgétaire prend sa part de l'effort de maîtrise des dépenses publiques avec une baisse de l'ordre de 3 % des crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2015. L'État donne ainsi l'exemple en s'appliquant à lui-même ce qu'il demande aux autres acteurs publics et ce choix est à saluer.

Les priorités sont néanmoins préservées, comme le montre l'augmentation du programme « Fonction publique » avec un budget de 30 millions d'euros en

faveur de l'apprentissage au sein de la fonction publique et un objectif de 10 000 apprentis accueillis dont 6 000 l'année prochaine.

D'autres priorités poursuivies depuis maintenant plusieurs années sont activement soutenues dans le cadre de cette mission et qu'il y a lieu de rappeler. Je pense particulièrement au chantier de la simplification, au titre duquel ont été prises plusieurs mesures importantes dont : l'application, depuis la fin 2014, du principe « silence vaut accord » ; le dispositif « dites-le nous en une seule fois » ; enfin le développement du rescrit fiscal autorisé par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Ces sujets sont évoqués dans le bleu budgétaire mais sans trop de détails, de même que les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, avec l'objectif qu'elle soit effective à compter du 1^{er} janvier 2018. Pouvez-vous faire le point sur ces différentes mesures ? Quel premier bilan en tirez-vous ? Quel sera leur impact sur l'organisation des services ? Et, dans le même ordre d'idée, comment les services douaniers se préparent-ils à l'entrée en vigueur, en mai 2016, du code des douanes de l'Union européenne qui renforcera, *via* le dédouanement centralisé, la concurrence entre plateformes de dédouanement européennes ? Quels avantages peut-on en attendre ?

Parmi les autres sujets à propos desquels je souhaite vous interroger figure celui de la formation de nos agents publics d'État. L'Assemblée a adopté en première lecture, le 7 octobre, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pour lequel j'ai l'honneur d'être rapporteur. Ce texte prévoit une montée en puissance de la diffusion, au sein de la fonction publique, de la culture et des obligations déontologiques. Au cours des auditions, nombre de personnes ont souligné l'importance de la formation des agents pour garantir le succès de cette ambition – aussi aimerais-je savoir si ce budget anticipe la mise en œuvre de ces futures obligations ? Je pense notamment aux aspects liés à la laïcité sur lesquels, madame la ministre, vous avez insisté avec raison, en mars dernier, à l'occasion d'un déplacement à Lyon consacré à l'enseignement et à l'application du principe de laïcité dans la fonction publique.

En ce qui concerne le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, je salue les apports au texte que notre collègue Alain Tourret avait proposés et qu'il vient de rappeler. Sur la question du cumul d'activités, nous avons atteint un point d'équilibre. Nous changeons de paradigme, en effet, en étant dans un régime d'interdiction assorti de dérogations ; mais nous modifions finalement assez peu le droit actuel, sauf pour la création ou la reprise d'entreprises – les micro-entreprises étant exclues pour les activités accessoires.

Pour ce qui est de l'apprentissage, je considère comme nombre de nos collègues, que tout ce qui peut l'encourager est bon à prendre. Néanmoins, les apprentis accueillis par les autorités publiques, s'ils se forment et acquièrent leur première expérience professionnelle auprès d'elles, n'ont pas forcément vocation à

devenir fonctionnaires. Pour ceux d'entre eux qui souhaitent devenir fonctionnaires, il y a lieu de faciliter leur accès et je pense donc qu'il serait opportun de regarder de près la proposition de notre collègue ou bien de trouver des solutions accompagnant au mieux ce type de recrutement.

Pour en revenir à la mission budgétaire à proprement parler, j'ai une dernière question relative au programme « Entretien des bâtiments de l'État », géré par France Domaine. Celui-ci a perdu, depuis 2012, 61,9 millions d'euros, soit près de 30 % de ses crédits. Pour rappel, ce programme couvre la maintenance préventive des bâtiments ainsi que les travaux lourds et en particulier des travaux de remise en état et en conformité. Ce budget en constante baisse permet-il de faire face aux travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées dans les établissements recevant du public (ERP) et de répondre aux besoins nés de la réforme territoriale ?

Je terminerai mon propos en saluant l'action menée par les agents publics. Les réformes que nous leur demandons de mener à bien au nom de l'intérêt général sont, pour beaucoup, d'une forte complexité technique. C'est particulièrement vrai dans le contexte de cette mission budgétaire. Nous avons des fonctionnaires et des agents publics d'une grande compétence et je pense que nous pouvons les remercier de leur action pour faciliter la vie de nos concitoyens.

M. Yves Censi, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la mission « Régimes sociaux et de retraite », et au compte d'affectation spéciale « Pensions »*. À l'heure où des efforts de maîtrise de la dépense publique sont plus que jamais nécessaires, cette mission devrait constituer le principal levier en matière d'économies budgétaires. Ce n'est malheureusement pas le cas.

Certes, un certain nombre de sujets font consensus car ils s'inscrivent dans la continuité des actions engagées par la précédente majorité : je pense à la lutte contre les fraudes, à la dématérialisation des procédures, à la rationalisation du patrimoine de l'État, à la mutualisation des achats. Le gel du point d'indice des fonctionnaires, censé être appliqué pendant toute la législature, ou encore la réduction des primes catégorielles vont aussi dans le bon sens.

En ce qui concerne les économies à réaliser sur la masse salariale, nous regrettons, en revanche, que le Gouvernement n'ait pas maintenu la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui avait le mérite de donner à notre administration lisibilité et efficacité, en diminuant de manière drastique cette masse salariale. Je me souviens d'une formule de Didier Migaud alors qu'il n'était pas encore premier président de la Cour des Comptes : il faut dépenser mieux pour dépenser moins.

Rappelons ici que la mesure phare de la RGPP a été le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans les ministères. Elle a dégagé une économie brute moyenne de 840 millions d'euros par an sur la période 2008-2012, soit un total cumulé de 4,2 milliards d'euros, équivalent à 5 % de la masse salariale de

l'État. Cette politique a ainsi permis une baisse des effectifs de 144 000 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2008-2012, soit 6,6 % des effectifs des ministères. Elle permettait en outre de redéployer – notamment dans l'éducation nationale – la moitié des économies immédiates pour augmenter les traitements d'agents moins nombreux, donc, et mieux formés.

Toutefois, depuis 2012, la masse salariale publique est repartie à la hausse. Selon un récent rapport de la Cour des comptes, la France est ainsi le seul pays de l'Union européenne à l'avoir augmentée en volume depuis 2010. Les autres pays, quelle que soit leur sensibilité politique, ont à l'inverse réduit la leur, et certains considérablement, comme les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni, sans parler de l'Espagne, en jouant sur le non-remplacement des départs ou le réajustement des rémunérations.

D'abord, le Gouvernement a renoncé à réduire le nombre de postes de fonctionnaires. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit même une forte hausse des effectifs, 8 300 postes étant ainsi créés. François Hollande renonce encore une fois à un de ses engagements de campagne. N'avait-il pas affirmé, dans son discours à Orléans en février 2012 : « J'ai pris, là-dessus, tout engagement nécessaire : stabiliser les effectifs de la fonction publique d'État » ?

Madame la ministre, la hausse des effectifs dans l'éducation nationale se poursuit, bien que vous sachiez, au-delà des raisonnements clientélistes, que le nombre d'enseignants n'a jamais été corrélé avec la qualité de l'éducation offerte. Il n'est de surcroît pas tenu compte de l'évolution démographique des élèves.

Votre majorité a également supprimé le jour de carence sans prévoir de dispositif alternatif – ce que nous regrettons profondément. Il en est résulté une remontée immédiate de l'absentéisme de courte durée. Cette abrogation a été un très mauvais signal mettant à bas l'idée selon laquelle l'effort n'est juste que s'il est partagé.

La Cour des comptes rappelle que le Gouvernement a maintenu des dispositifs qui n'ont plus lieu d'être dans leur forme actuelle : le supplément familial de traitement, l'indemnité géographique de résidence, les surrémunérations outre-mer ou encore la surrémunération de certains temps partiels.

Madame la ministre, nous attendons des actes forts sur ces préconisations de bon sens. Je serais heureux de savoir ce que vous en pensez précisément. Au-delà, nous défendons une gestion beaucoup plus dynamique d'une fonction publique rémunérant davantage la performance, avec des effectifs adaptés aux missions de l'État, et dont le périmètre serait redéfini. Avoir des fonctionnaires moins nombreux mais mieux payés et travaillant sans doute plus longtemps, doit être un chantier à mener dans les prochaines années.

M. Éric Alauzet. J'aborde pour commencer le programme 156 – le contrôle fiscal. Il convient de prendre acte que le ministère des finances reste,

d'année en année, un des plus importants contributeurs à la baisse de la dépense publique et à la réduction des effectifs. Malgré la modernisation, les croisements d'informations, cette baisse peut paraître contradictoire avec le travail colossal qui reste à accomplir pour mieux collecter l'impôt sur le revenu et surtout la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés. Il convient en outre de souligner la remarquable efficacité de la loi de 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, et en particulier du travail mené par le STDR qui a « récolté » 1,9 milliard d'euros en 2014 et qui récoltera sans doute 2,3 milliards d'euros cette année et peut-être autant l'année prochaine. Cela au bénéfice des ménages qui ont vu leur impôt sur le revenu baisser, même si, comme l'a souligné le rapporteur spécial, la recette globale de la lutte contre la fraude semble stagner et baisserait même si n'avait pas été engagée cette opération spécifique sur la grande délinquance financière.

Pour ce qui est de la TVA, notamment dans des secteurs à risque comme celui des véhicules d'occasion, des sociétés éphémères du bâtiment et des travaux publics ou encore des ventes sur internet, devait entrer en vigueur, le 1^{er} juillet 2015, un dispositif de lutte contre l'utilisation abusive du régime européen de TVA. Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le secrétaire d'État, quels moyens ont été mis en place pour y parvenir ? Disposez-vous de données à nous transmettre relatives aux premiers résultats obtenus ?

En ce qui concerne l'optimisation fiscale des multinationales, la loi de finances rectificative devrait concrétiser la mise en place des premières mesures du programme *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Monsieur le secrétaire d'État, vous aviez fait part, l'an dernier, du souhait du Gouvernement d'intégrer ces mesures lorsqu'elles seraient définitivement adoptées par l'Union européenne. C'est désormais le cas. Je souhaite donc obtenir de votre part des éléments précis concernant les moyens prévus pour 2016 pour ces nouvelles opérations.

À cet égard, compte tenu de la différence de ratio de dépense publique entre un cadre A et un cadre C, serait-il judicieux, selon vous, de renforcer en ce sens les moyens opérationnels de base ? J'ouvre ici, sous forme de provocation peut-être, une piste de réflexion.

En outre, toujours sur ce sujet, il me semble utile d'avoir à disposition un indicateur concernant la part de l'activité du ministère consacrée au contrôle fiscal. Je souhaite connaître votre avis sur l'utilité d'un tel indicateur.

La seconde partie de mon intervention portera sur le programme 309 concernant l'entretien des bâtiments de l'État – un levier stratégique pour la réduction de la dépense publique, notamment en lien avec la baisse des effectifs.

L'acquisition et l'amortissement – voire la location – la maintenance, l'entretien courant d'un bâtiment, les fluides nécessaires à son fonctionnement... tout cela représente un coût important pour les finances publiques. Précisément, les travaux de réhabilitation ou de construction aux normes énergétiques, outre le

fait qu'elles contribuent à relancer l'activité économique dans un domaine qui en a bien besoin, sont parmi les dépenses les plus productives en termes d'économies budgétaires car elles permettent des économies de fonctionnement substantielles.

En effet, ces opérations peuvent être réalisées sans dégrader les comptes publics – en maintenant l'épargne brute, dirait-on dans les collectivités territoriales – avec un accroissement de l'investissement, ce qui reste un objectif central de la politique générale du Gouvernement. Les dépenses engagées et les annuités de la dette peuvent être couvertes pour tout ou partie par les recettes liées à la baisse de la facture énergétique. Il y a bien entendu des conditions pour que l'objectif soit atteint. La première consiste à bien caler les durées d'amortissement et de prêts. La seconde suppose qu'on n'augmente pas les surfaces. Le Gouvernement s'assure-t-il que les baisses d'effectifs, pour l'ensemble des ministères, s'accompagnent bien d'une diminution des surfaces bâtementaires ?

Si le Gouvernement veut suivre une stratégie d'optimisation de son patrimoine et réaliser des économies, il doit se doter d'un certain nombre d'indicateurs. Dans la méthodologie, on trouve l'indicateur « taux de couverture des opérations d'entretien lourd à caractère réglementaire ou préventif », selon moi insuffisant. Il pourrait en effet être complété par un indicateur permettant de connaître le nombre de mètres carrés par agent – un indicateur permettant de vérifier que les baisses d'effectifs sont bien suivies de baisse de mètre carré par agent. Il nous faut également un indicateur sur la consommation énergétique par mètre carré.

Sur ce sujet, en 2013, madame la ministre, vous m'aviez indiqué que le Gouvernement préférerait réduire le nombre d'indicateurs, de crainte de crouler sous leur trop grand nombre et pour les utiliser plus efficacement. Dans le même temps, il m'avait été annoncé que le Gouvernement allait réétudier tous les panels dont nous disposons pour élaborer des indicateurs acceptés de tous, reposant sur un diagnostic partagé, et vraiment utilisables. Où en est-on ?

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Les interventions des porte-parole des groupes sont terminées.

M. Jean-Louis Dumont. Sur plus de 5 700 bâtiments de bureaux occupés, la moyenne par poste de travail serait de 14 mètres carrés, moyenne largement supérieure à la norme édictée depuis plus de dix ans et qui est de 12 mètres carrés. Seriez-vous favorable, monsieur le secrétaire d'État, à une modulation du ratio d'occupation ? On pourrait ici en venir à 8 mètres carrés – comme les Britanniques –, là à 10 mètres carrés et puis, dans des zones moins densément peuplées, moins chères, prévoir une plus grande superficie. Je note qu'au cœur de Paris, le ratio d'occupation peut atteindre 21 mètres carrés au ministère de la culture voire 30 mètres carrés – je pense à une agence qui donne des indications sur les dépenses de l'État.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'hôtel de la Marine, je tiens à souligner l'excellent travail du Centre des monuments nationaux. Vous allez, monsieur le

secrétaire d'État, vous qui êtes chargé du domaine, libérer quelques biens dans le VII^e arrondissement de Paris – hôtels ministériels ou occupés par des instances qui gagneront très rapidement le site de Ségur-Fontenoy, gérés par la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). L'État ne peut-il pas conserver la propriété de ces biens, pour les louer par le biais d'opérateurs certes publics mais pourquoi pas également des opérateurs privés ? Cela rapporterait de l'argent à l'État qui en a bien besoin.

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. Si l'on considère les services des autorités administratives indépendantes (AAI), ceux du Premier ministre et ceux des ministres rattachés, la moyenne est de presque 21 mètres carrés par agent, alors que, M. Dumont l'a rappelé, le ratio fixé doit être de 12 mètres carrés.

M. Jean-Louis Dumont. Au maximum !

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. On est donc ici loin du compte. J'attendrai, en tant que rapporteure spéciale pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », de mesurer les effets de l'opération « Ségur-Fontenoy ». Au-delà de la vigilance à laquelle je vous invite à nouveau après les propos de M. Dumont, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, je souhaite vous interroger sur la réorganisation territoriale.

Je prends un exemple concret : le rectorat de Franche-Comté et l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne occupent des bâtiments récents et qui ont été réhabilités. Or, du fait de la réforme territoriale, ces bâtiments neufs vont être abandonnés au profit des bâtiments de la nouvelle région où l'on va devoir lancer des programmes de travaux. Il va bien falloir, à un moment donné, si l'on veut éviter de perdre de l'argent, faire preuve de cohérence, non seulement au niveau de l'État, mais également à celui des administrations déconcentrées.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État chargé du budget*. Je rejoins certains constats et propositions de Mme Berger sur le suivi de l'investissement public, tout en soulignant que cet investissement reste très important en France, de la part non seulement des collectivités territoriales mais aussi de l'État et de ses opérateurs. Le niveau de l'investissement public en France, contrairement à une idée reçue, est plus important que la moyenne de l'Union européenne.

Nous devons nous préoccuper de l'efficacité de ces investissements. Il existe, bien sûr, un suivi comptable mais ce n'est pas suffisant. Un suivi pluriannuel est nécessaire, tant sur les aspects comptables qu'opérationnels. La situation est relativement satisfaisante en ce qui concerne les hôpitaux et les transports, mais il reste de grands progrès à faire dans l'immobilier. Pourquoi ne pas réfléchir à un document de synthèse sur l'ensemble des investissements publics, avec les indicateurs proposés par Mme Berger ? Nous avons progressé aussi, même si cela reste difficile, sur les projets informatiques, notamment autour de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) rattachée au Premier ministre. La création du service des achats, mais

aussi les réflexions sur une possible direction des services de l'immobilier, répondront en partie à vos préoccupations.

J'en viens donc à la question de l'immobilier. Tout d'abord, en ce qui concerne l'hôtel de l'Artillerie, France Domaine ne s'est pas contentée de conduire une évaluation il y a six ans ; elle a procédé à de nouvelles évaluations depuis lors, sur la base des différentes hypothèses. Ces estimations ont en outre été croisées avec les travaux de prestataires externes, ce qui est de plus en plus la pratique de France Domaine. Le Gouvernement a acté le principe de cette cession, tout en posant un certain nombre de conditions. Nous demandons ainsi qu'il soit répondu aux observations du Conseil de l'immobilier de l'État : par exemple, le montant des travaux devra faire l'objet d'études complémentaires pour éviter les dérives de coûts, et Sciences Po devra réaliser l'analyse complète d'un scénario de localisation alternative, notamment au regard de l'opération Campus Condorcet. Enfin, s'agissant d'un projet de cession de gré à gré, la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État a été saisie.

La gestion globale et mutualisée de l'immobilier est une préoccupation majeure, qui se heurte toutefois à de fortes résistances. Nous attendons, je l'ai dit, un rapport de l'IGF concernant la création d'une direction de l'immobilier de l'État. Nous vous transmettons nos conclusions et propositions en vue de rationaliser la gestion de ce patrimoine d'ici à quelques semaines.

L'organisation territoriale des services de l'État dans les régions et départements, madame Dalloz, est une de mes priorités. J'ai réuni il y a deux mois l'ensemble des préfets et des administrations concernées à Bercy. La réorganisation de l'État en région nous offre l'opportunité d'optimiser l'utilisation de nos bâtiments, en prenant en considération l'ensemble des contraintes évoquées par les uns et les autres, que ce soit l'accessibilité, évoquée par Mme Descamps-Crosnier, ou la qualité de l'isolation et le bilan énergétique, évoqués par M. Alauzet. Après une expérimentation dans cinq régions, j'ai demandé la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il est important que l'action soit parfaitement coordonnée, avec l'appui de France Domaine, mais cela passe par une condition, à savoir que chacun accepte de renseigner les outils informatiques d'analyse et de gestion de l'immobilier en région que nous avons mis en place. Quand nous connaissons les diverses caractéristiques de cet immobilier, nous pourrons faire des choix intelligents.

Le fonctionnement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » s'améliore. Des avances consenties à certains ministères sont en voie d'être remboursées, par le biais de cessions qui se dérouleront au rythme permis par le marché. Il ne vous a pas non plus échappé que nous avons repoussé en première lecture un amendement visant à maintenir un avantage particulier à la défense ; nous n'avons pas souhaité reconduire cet avantage.

Nous rencontrons, en ce qui concerne le PNR, des difficultés liées au fait que le prestataire de service, une filiale du groupe Safran retenue dans le cadre d'un appel d'offres parfaitement normal, se révèle défailante par rapport au

marché conclu. Alors que nous avons mis à disposition les bâtiments et le personnel, les équipements informatiques ne fonctionnent toujours pas. Nous préférons ne pas dénoncer le marché, pour éviter de repartir de zéro, mais nous faisons pression sur le prestataire concernant les délais de livraison.

Il est faux de dire, monsieur Censi, que les pourcentages de télé-déclaration et de télépaiement ont baissé. Ce sont treize millions de télé-déclarations qui ont été faites en 2014, 14,6 millions en 2015, et nous constatons le même type d'évolution pour les télépaiements. Ce sont là des chiffres en hausse, même si cette progression est moins forte qu'au cours des dernières années.

En outre, ne retenir que l'amende de 15 euros, au troisième manquement, est un raccourci fallacieux. Nous avons prévu d'obliger à télé-déclarer de façon progressive, avec la possibilité pour le contribuable de cocher une case « Je suis dans l'impossibilité de télé-déclarer », sans que les motifs en soient d'ailleurs demandés. Si, sans avoir coché cette case, le télé-déclarant continue au bout de deux ans de ne pas télé-déclarer, une pénalité d'une quinzaine d'euros le conduira au moins à cocher la case.

J'ai entendu, dans les propos de M. de Rocca Serra, les mots « réformes structurelles », comme d'habitude, mais je n'ai entendu aucune proposition de réforme structurelle. La dématérialisation, l'obligation de télé-déclarer, la retenue à la source sont des réformes structurelles, qui accompagnent le mouvement de réduction de moyens humains que nous conduisons dans notre ministère, aussi bien à la DGFIP qu'à la DGDDI.

Nous nous sommes expliqués au sujet de l'augmentation du personnel. Si la trajectoire de la loi de programmation militaire avait été respectée, les effectifs seraient en diminution. Le ministère des finances est celui qui consent le plus d'efforts : 1,9 % des effectifs. Un effort qui s'appuie sur les moyens que j'ai évoqués.

Vous me demandez notre calendrier et nos méthodes pour mettre en place la retenue à la source. Le Gouvernement avait souhaité un débat sur le sujet, mais je n'ai pas senti d'enthousiasme de la part du Parlement, notamment de l'Assemblée, pour que ce débat ait lieu, et la Conférence des présidents ne l'a pas souhaité. Le Gouvernement vous présentera, vers la fin du premier semestre de l'année prochaine, un Livre blanc, qui, pour des raisons calendaires, ressemblera plus à un avant-projet. Nous avons entamé des travaux et lancé une concertation approfondie avec les organisations syndicales sur les thèmes de travail : quel sera l'organisme qui prélèvera à la source – employeurs, banques, DGFIP... –, quels seront les revenus concernés, quelles seront les caractéristiques de l'année dite blanche, comment traiter les crédits d'impôts, les revenus exceptionnels, les revenus salariés... Nous pouvons envisager des points d'étape avec le Parlement. Le projet de loi de finances pour 2017 comportera les mesures nécessaires pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, afin de laisser à tout le monde le temps

de s'adapter. Ce calendrier paraîtra un peu long à certains, mais il est en fait très serré.

Le STDR, monsieur Alauzet, fonctionne bien. Le flux, s'il a un peu diminué, ne tarit pas. Il reste environ 30 000 dossiers à traiter et nous en avons pour quelque temps. Nous ne sommes pas du tout inquiets quant au produit, qui devrait rester à quelque 2,4 milliards.

Nous prendrons, en projet de loi de finances rectificative, des dispositions pour transcrire les directives ou projets de directive en cours de validation au niveau international, au sujet de la TVA et du paquet BEPS (*base erosion and profit shifting*). Nous ne serons pas en retard, et nous coordonnerons la transcription de ces éléments avec d'autres pays européens.

Vous vous réjouissez, monsieur Censi, s'agissant de la DGDDI, de la création de certains services, comme celui des grands comptes, ainsi que du renforcement de la proximité de ses services par rapport aux entreprises. Je suis surpris de vous entendre à la fois nous reprocher la baisse des moyens, notamment humains, et indiquer qu'il faut rationaliser le réseau. Rationaliser le réseau, c'est bien ce que nous faisons. Quant aux investissements, s'ils ont, facialement, baissé d'un peu plus de 20 % d'une année à l'autre, vous oubliez qu'une participation de l'Union européenne de 12 millions d'euros qui complètent ces crédits. Aucun programme d'équipement n'est remis en cause, que ce soit en moyens de navigation ou en moyens aériens. M. de Rocca Serra sait d'ailleurs qu'il sera bientôt mis à la disposition des brigades corses des bateaux que d'autres voulaient garder.

Enfin, lorsque le Premier ministre et le ministère de l'intérieur ont souhaité des mesures temporaires de fermeture de certains points d'accès à notre territoire, à la frontière italienne, les moyens ont été dégagés. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir sur ce point.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique*. J'indique que j'ai déposé des amendements au titre du protocole PPCR « Parcours professionnels, carrières, rémunérations », que le Premier ministre a décidé d'appliquer. Il s'agit tout d'abord d'organiser un dispositif de transformation de primes en points. Entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2018, tous les fonctionnaires verront une partie de leurs primes transformées en points d'indice. C'est une mesure favorable au pouvoir d'achat, en particulier pour les agents de catégorie C, qui perçoivent peu ou pas de primes, et les futurs retraités.

Les catégories C bénéficieront de quatre points d'indice, soit 222 euros par an, 160 euros par an étant supprimés au 1^{er} janvier 2017. Pour les catégories B ainsi que les catégories A paramédicales et sociales, six points seront alloués, soit 333 euros par an, 278 euros de prime étant supprimés au 1^{er} janvier 2016. Pour les autres catégories A, neuf points seront alloués, quatre au 1^{er} janvier 2017 et cinq au 1^{er} janvier 2018, soit un total de 500 euros, 389 euros de primes étant

supprimés. C'était attendu depuis longtemps. Nous inverserons ainsi la tendance aux traitements stabilisés compensés par des régimes indemnitaires, tendance qui creusait le fossé entre les personnels.

Nous proposons également de supprimer les dispositifs actuels de reconnaissance de la valeur professionnelle dans l'avancement d'échelon pour le remplacer par un dispositif plus efficace qui harmonisera les règles pour l'ensemble des fonctionnaires des trois versants. Nous supprimons la carrière minimale dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ainsi que les réductions d'ancienneté d'échelon dans la fonction publique d'État. L'application de ces dispositifs, depuis plus de trente ans, a montré une très faible efficacité. Différents selon les versants, ils sont devenus inéquitables et n'ont pas permis de reconnaître les fonctionnaires les plus méritants. Nous les remplaçons donc par un dispositif qui permettra de reconnaître de façon plus significative les meilleurs agents et donnera aux employeurs un outil managérial de motivation. Ce nouvel outil fera l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales avant la fin de l'année.

Ces deux mesures entreront en application à la date de la première revalorisation des fonctionnaires. Les employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont fait valoir à juste titre que la suppression du passage automatique à la carrière minimum ne devait pas intervenir avant la revalorisation.

Enfin, nous demanderons une autorisation de rétroactivité des textes pris pour la mise en œuvre du protocole. Au total, 450 textes doivent être modifiés dans un délai très court, et la mesure permettra de respecter les échéances prévues par le protocole. Si les textes sont publiés avec un léger retard, ils pourront rétroagir aux dates du 1^{er} janvier 2016 et du 1^{er} janvier 2017.

Ces mesures valorisent notre fonction publique. Elle sera rémunérée de façon plus juste, avec, même si elle est plus longue, une carrière plus intéressante.

Vous avez, monsieur Pajon, insisté sur le programme 148. En réponse à vos propos sur les baisses de crédits pour l'ENA et les IRA, j'indique que nous disposons des marges de manœuvre et que le fonds de roulement est suffisant pour faire face. Nous solliciterons également les fonds de roulement du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), encore plus importants que ceux de nos propres écoles, et nous prévoyons une baisse temporaire des cotisations pour que les fonds de roulement s'établissent à des montants plus raisonnables.

S'agissant de l'action sociale, deux éléments doivent être redéfinis avec les organisations syndicales. Nous avons, tout d'abord, posé le dossier du supplément familial de traitement sur la table de négociation. Au sujet, ensuite, des indemnités de résidence, nous souhaitons faire coïncider le besoin d'indemnités à la réalité des coûts de location ou d'accession à la propriété. Ce n'est pas du tout la même chose d'être nommé pour un premier poste en région parisienne ou dans certains départements. J'ai également posé ce dossier sur la

table. Cet engagement a été pris dans le protocole, et nous y répondrons aussi vite que possible. Des études doivent encore être conduites ; il faudra trouver des critères d'ajustement, ce qui n'est pas simple, le marché immobilier étant par essence cyclique.

En ce qui concerne l'apprentissage dans la fonction publique, nous avons déjà réussi à atteindre les 4 000 apprentis, et nous en sommes satisfaits. Cette avancée nous conduira à négocier avec le ministère de l'éducation nationale une licence d'administration publique en alternance, pour offrir des opportunités à des personnes qui n'ont pas eu la chance, dans une première partie de leur vie, d'accéder à des concours. Nous insistons sur les classes préparatoires intégrées parce qu'elles donnent d'excellents résultats : 47 % des élèves de ces classes ayant passé des concours ont réussi. Nous allons multiplier le nombre de ces classes par deux. Dans les quartiers que l'on appelle difficiles mais qui sont simplement des quartiers à prendre en considération, les jeunes s'interdisent l'accès aux concours. Nous leur expliquons qu'ils ont le droit d'entrer dans la fonction publique et que nous les y préparons, grâce aux classes intégrées.

Je rappelle que notre fonction publique est une fonction publique de carrière, avec un statut, et que le concours anonyme et ouvert à tous est indispensable. Celui qui a eu la chance d'obtenir une place en apprentissage peut entrer plus facilement dans la fonction publique. L'apprentissage est un tremplin très important pour les 4 500 apprentis recrutés à la rentrée 2015. Ils seront 10 000 à la rentrée 2016.

Le sujet des retraites est toujours abordé sous l'angle du parallélisme des droits entre les secteurs public et privé. Or cette question est en grande partie devenue sans objet. L'âge moyen de départ en retraite est désormais quasiment identique : entre 2011 et 2014, l'âge moyen des fonctionnaires hors catégories actives a augmenté de près de deux ans, et le taux de remplacement dans la fonction publique est aujourd'hui inférieur à celui du secteur privé : 73,9 % contre 75,2 %. Le sujet est donc derrière nous, d'autant plus que le taux de cotisation des fonctionnaires sera totalement aligné sur le taux du privé à partir de 2020 – le Gouvernement Fillon avait fort justement considéré que la différence devait être réduite progressivement, année après année, et le présent Gouvernement, dans son texte sur les retraites, a adopté le même raisonnement et décidé d'étaler les cotisations afin de ne pas trop diminuer le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Ce sera une raison de moins de se complaire dans le « fonctionnaire *bashing* ».

Nous n'avons pas la possibilité d'assurer un parallélisme avec l'accord sur les retraites complémentaires du secteur privé. La retraite, dans la fonction publique, est assise sur le traitement et ne prend pas en compte le régime indemnitaire. Une récente étude du Conseil d'orientation des retraites (COR) montre que l'application des règles de retraite du secteur privé conduirait pour 50 % des fonctionnaires à un montant de pension beaucoup plus élevé, et qu'un alignement sur le privé pourrait coûter plus de 3 milliards d'euros supplémentaires par an, compte tenu du fait qu'il faudrait, en parallélisme des formes, asseoir les

cotisations sur l'ensemble des rémunérations. Budgétairement, cela nous arrange d'avoir un système assis sur les six derniers mois et excluant les régimes indemnitaires, car un système assis sur les vingt dernières années mais incluant sur l'ensemble du traitement nous coûterait beaucoup plus cher. Nous vous transmettrons un document à ce sujet.

Je n'ai pas la réponse à la question sur les routiers. Ce sont des salariés du secteur privé qui bénéficient d'un certain nombre d'avantages résultant de l'application d'un règlement européen, comme dans l'aviation civile. Nous vous enverrons une réponse par écrit.

Vous m'avez également interrogé sur le jour de carence. Là encore, il existe un vrai problème de cliché. Nous avons constaté, au cas par cas, qu'il n'y avait pas d'augmentation de l'absentéisme dans la fonction publique d'État, mais qu'il y en avait dans la fonction publique territoriale et surtout dans la fonction publique hospitalière. J'ai fait 254 déplacements pour discuter avec les directeurs d'établissement et les organisations syndicales. Il existe une corrélation entre la surcharge de travail, aux urgences ou dans certains services, et les arrêts de travail. Nous avons beaucoup de mal à réguler les effectifs ; il peut y avoir, à certains moments, un besoin de postes plus important à un endroit et moins important à un autre, mais une mobilité partielle, fonctionnelle, des fonctionnaires quand un service est débordé n'est guère pratiquée. Une telle possibilité est à l'étude au ministère de l'intérieur ; il faut l'étudier aussi dans la fonction publique hospitalière. Nos fonctionnaires connaissent un tel désarroi face à la charge de travail dans les hôpitaux, en particulier les petits établissements, qu'il n'est vraiment pas permis d'affirmer que le problème est lié au jour de carence.

N'oublions pas non plus que 77 % des salariés des grandes entreprises n'ont pas de jour de carence, comme 48 % de ceux des PME et TPE, et que nous ne sommes pas capables de prendre la voie d'un système de protection supplémentaire pour l'ensemble de nos salariés. Enfin, si l'on compte la totalité des jours d'absence, y compris les petits arrêts maladie, le taux est stable : il se situait à 3,8 % en 2006, n'a pratiquement pas bougé jusqu'en 2012, et se situe aujourd'hui à 3,5 %, encore légèrement supérieur à celui du privé, duquel il tend toutefois à se rapprocher.

Une des réponses à cette question récurrente, c'est la gestion des ressources humaines dans les trois fonctions publiques, pour laquelle il y a de grands progrès à faire. Il existe en particulier un problème de découragement des cadres intermédiaires, qu'il nous faut remotiver. Je proposerai au Premier ministre que la direction générale de la fonction publique (DGFP) devienne un véritable centre de gestion de la ressource humaine publique, à la disposition de tous.

Nous avons décidé de renforcer le contrôle des arrêts maladie. Le contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires a été expérimenté dans six départements, et nous venons d'en recevoir les résultats. Cette expérimentation met en évidence un taux d'arrêt de travail injustifié de 6,2 % dans la fonction publique, contre 7,9 %

dans le privé. Tout arrêt de travail injustifié est bien sûr un arrêt de travail de trop, mais il n'y a pas d'écart défavorable à la fonction publique.

M. Tourret a de nouveau insisté sur le cumul de fonctions. La liberté du cumul est contraire aux principes de notre fonction publique. Nous manquons cependant encore de données chiffrées. Je n'ai pas assez de fonctionnaires au sein de la DGFP pour consacrer une équipe au recensement et aux statistiques, alors que de gros chantiers, outre ceux que j'ai déjà évoqués, sont en cours – qualité de vie au travail, gestion de la ressource humaine, formation continue, mobilité fonctionnelle. Nous ferons peut-être appel, en début d'année prochaine, si des moyens financiers peuvent être dégagés, à un prestataire pour conduire cette enquête dans chaque versant de la fonction publique. Nous avons déjà un peu avancé dans le cas de l'auto-entrepreneur. Nous devons surtout répondre – et je le dis sans être agressive ou accusatrice – à des situations qui ne sont pas au carré, et transformer du petit bricolage en situations claires et nettes.

En ce qui concerne l'apprentissage, nous procéderons à une évaluation sur le taux de réussite des premiers apprentis aux concours ou aux recrutements des jurys sans concours. Pour ces derniers recrutements, il y aura désormais obligatoirement dans les jurys, à la demande du Premier ministre et dans le souci d'assurer la diversité, une personne extérieure.

Les mesures que nous avons adoptées pour améliorer l'engagement des fonctionnaires sont un équilibre. Nous regarderons si, entre la lecture à l'Assemblée et celle au Sénat, il est possible d'introduire quelques nouvelles propositions, parmi celles formulées par Mme Descamps-Crosnier et M. Tourret. Nous ne pouvons pour l'instant que les enregistrer.

Il convient, monsieur Censi, d'examiner le sujet de la RGPP avec sérénité et sans polémique. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite a parfois été très déstabilisant, en raison du statut de notre fonction publique, qui n'est pas une fonction publique d'emploi mais une fonction publique de carrière, et du fait que les personnes passant un concours ne choisissent pas le lieu de leur nomination. Les fonctionnaires ayant un nombre de points suffisants tendent à choisir certains territoires plutôt que d'autres, et la pyramide des âges n'est pas la même dans chaque région. Du coup, si l'on ne remplace pas un fonctionnaire sur deux, un déséquilibre se produit et certains territoires ruraux peuvent éprouver un sentiment d'abandon quand les postes ne sont pas remplacés. Dans certains départements ont eu lieu, vous le savez comme moi, des manifestations d'élus contre la fermeture de services du fait qu'il n'y avait plus de fonctionnaires sur les postes. Le Président de la République et le Premier ministre se sont engagés à mieux répartir les effectifs sur le territoire ; c'est absolument nécessaire.

Nous avons décidé de recruter 60 000 personnels de l'éducation nationale, ce qui impliquait, comme vous en avez fait la remarque, 60 000 postes de moins dans les autres administrations de l'État. Nous avons dérogé à la règle après le

11 janvier et la révision de la loi de programmation militaire, demandée par presque toutes les familles politiques, et repris le chemin des créations de postes à la défense. Entre les postes créés et les postes supprimés, nous avons besoin de 8 300 postes pour couvrir les besoins en termes de sécurité extérieure et intérieure.

Le Premier ministre a indiqué qu'une négociation avec les syndicats aurait lieu en 2016 sur le gel du point d'indice. Ce gel a conduit à une économie considérable de 7 milliards d'euros.

J'ai déjà répondu sur le supplément familial de traitement. On me dit toujours d'aller voir en Allemagne : je m'y suis rendu et j'ai vu que ce pays avait développé le supplément familial de traitement pour ses fonctionnaires.

Vous avez rappelé la sur-rémunération du temps partiel : 90 % payés à 96 %, 80 % payés à 86 %. C'est une mesure juste pour les femmes, qui représentent 90 % des bénéficiaires. Son principal fait générateur est l'absence de services à la petite enfance dans certains territoires. La mesure préserve leur pouvoir d'achat ainsi que leurs futures retraites – les pensions des femmes fonctionnaires sont plus faibles, du fait des interruptions de carrière pour élever leurs enfants. Nous la maintenons donc.

Je vous remercie de vos apports et des compliments que vous avez adressés à notre fonction publique. Il faut soutenir nos fonctionnaires, qui sont assez démoralisés par les marronniers, le plus souvent négatifs, qui les concernent. Les fonctionnaires n'assurent pas tant la solidité de l'État que celle de la nation. Nous sommes en train de négocier avec les syndicats sur la qualité de vie au travail. Certaines situations sont très difficiles, notamment dans les services d'accueil. Nous avons beaucoup travaillé avec les préfets et les directeurs pour qu'un fonctionnaire puisse changer de poste au cours de la journée, car l'accueil peut être une fonction très lourde, très dure. Considérez par exemple l'accueil des migrants, où une décision doit être prise rapidement pour déterminer s'il s'agit d'une demande d'immigration économique ou bien d'une demande de refuge présentée par un migrant pour sauver sa vie.

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. À titre exceptionnel, je laisserai deux collègues réagir, car nous sommes très peu nombreux.

Mme Karine Berger, *rapporteuse spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la stratégie des finances publiques et à la modernisation de l'État, ainsi que pour les crédits relatifs à la conduite et au pilotage des politiques économique et financière*. Le transfert des primes vers des points d'indice est une vraie petite révolution. Ce n'est qu'un premier pas, mais c'est quelque chose qui est demandé par la fonction publique depuis très longtemps.

M. Yves Censi, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la mission « Régimes sociaux et de retraite », et au compte d'affectation spéciale*

« *Pensions* ». Mes paroles tout à l'heure, monsieur le ministre, étaient exactement les suivantes : « Le taux d'adhésion au paiement dématérialisé des usagers particuliers a chuté pour tous les impôts. » Les chiffres sont à votre disposition dans le rapport de M. de Rocca Serra.

Mme Marie-Christine Dalloz, *présidente*. Cette précision étant apportée, il me reste à vous remercier les uns et les autres.

*

* *

À l'issue des auditions de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2016 (M. Alain Tourret, rapporteur pour avis « Fonction publique »).

*Conformément aux conclusions de M. Alain Tourret, rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2016.*

La Commission examine ensuite l'article rattaché à cette mission.

Article 57 : indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante

*La Commission donne un avis **favorable** à l'adoption de l'article 57 du projet de loi de finances pour 2016.*

Après l'article 57

*Suivant l'avis de M. Alain Tourret, rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption de l'amendement n° II-199 du Gouvernement tendant à réintégrer une partie des primes versées aux fonctionnaires dans leur traitement indiciaire et à harmoniser les critères et les durées d'avancement d'échelon.*

*Suivant l'avis de M. Alain Tourret, rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption de l'amendement n° II-337 du Gouvernement tendant à reconduire jusqu'au 31 décembre 2018 l'expérimentation du contrôle par les caisses d'assurance maladie des arrêts maladie des fonctionnaires.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

• Ministère de la décentralisation et de la fonction publique – Direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP)

- Mme Marie-Anne LÉVÊQUE, Directrice générale de l’administration et de la fonction publique
- Mme Véronique GRONNER, Sous directrice des statuts et de l’encadrement supérieur
- M. Marc FIROUD, chef du bureau du statut général et du dialogue social
- Mme Nathalie GREEN, adjointe au chef du bureau

• Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

- M. Jean-Louis NADAL, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique
- M. David GINOCCHI, chef du pôle juridique et études
- Mme Élodie CUERQ, cheffe du pôle communication et relations institutionnelles

• Commission de déontologie

- M. Roland PEYLET, président de la Commission de déontologie

• Universitaires

- M. Didier JEAN PIERRE, professeur à l’université de Lyon III, expert conseil en droit de la fonction publique

• Fondation IFRAP

- Mme Agnès VERDIER-MOLINIÉ, directrice
- M Frédéric SERVIERE, expert des questions sociales

• Fondation Jean Jaurès

- M. Henri NALLET, président
- M. Jérémie PELTIER, collaborateur

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Promouvoir le développement de l'apprentissage dans la fonction publique afin d'engager une politique d'inclusion positive des jeunes de 16 à 25 ans en prenant en compte l'ancienneté des apprentis dans le service public pour leur permettre d'accéder aux concours internes de la fonction publique.

Proposition n° 2 : Se doter d'outils statistiques afin de connaître le nombre d'agents publics, globalement et dans chaque versant de la fonction publique, exerçant une activité privée lucrative ou non ou exerçant une autre activité dans la fonction publique.

Proposition n° 3 : Élaborer un questionnaire commun aux trois versants de la fonction publique à remplir par tout agent en cas de cumul d'activités pour connaître ses principales motivations, le secteur concerné par la nouvelle activité, la quotité horaire consacrée à cette activité afin de pouvoir procéder à une évaluation qualitative de ce phénomène.

Proposition n° 4 : Changer de paradigme pour promouvoir le principe de la liberté, pour tout fonctionnaire, de cumuler plusieurs activités professionnelles sauf si cela a pour effet de porter atteinte à l'intérêt du service public et sous réserve d'être dûment autorisé.

Proposition n° 5 : À défaut, maintenir le droit en vigueur en supprimant toutes les restrictions au cumul d'activités proposées par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dans le cadre de la navette parlementaire.