



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 13

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
FONCTION PUBLIQUE
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT
PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteur spécial : M. GEORGES TRON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. – LE BUDGET DE LA MISSION « FONCTION PUBLIQUE »	9
A. – L'EXECUTION 2004 ET 2005.....	9
B. – LE PROJET DE BUDGET POUR 2006	12
1. – Les principales caractéristiques	12
2. – Les conséquences de la LOLF	17
C. – LES GRANDS DOMAINES D'INTERVENTION.....	22
1. – La formation	22
2. – L'action sociale	33
II. – LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	39
A. – UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES EFFECTIFS ET DES COUTS DE L'EMPLOI PUBLIC.....	39
1. – Le dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public.....	39
2. – Les dispositions de la LOLF en matière de personnel	43
3. – La maîtrise des effectifs.....	50
B. – LES ELEMENTS D'UNE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	58
1. – La gestion des ressources humaines.....	58
2. – La réforme de la notation et l'instauration progressive de la rémunération liée aux performances	63
3. – Les freins à la mobilité	66
4.- Vers une réforme des cadres statutaires	69
5. – Les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration	72
6. – Les autres aspects de la réforme de la fonction publique	77
III. – DEUX COMPTES SPECIAUX	83
A. – LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »	83
1. – Le constat et les propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle.....	83
2. – La création du compte d'affectation spéciale	85

3. – Les conditions de la réussite de la réforme de la gestion immobilière de l'État.....	87
B. – LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : « PRETS ET AVANCES A DES PARTICULIERS OU A DES ORGANISMES PRIVES »	89
EXAMEN EN COMMISSION	93
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	101
ANNEXES	107
ANNEXE 1 : DISTINCTION ENTRE EFFECTIFS EN CONTACT DIRECT DU PUBLIC ET CEUX DANS LES FONCTIONS DE SOUTIEN	109
1. – MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE	109
2. – MINISTERE DE L'INTERIEUR.....	115
3. – MINISTERE DE L'ÉCONOMIE.....	119
4. – MINISTERE DE LA DEFENSE.....	127
5. – MINISTERE DE L'AGRICULTURE	130
6. – MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	131
7.– MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS.....	134
ANNEXE 2 : DECOMPTE DES EMPLOIS DES OPERATEURS DE L'ÉTAT	135

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre. Votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 16 septembre.

À cette date, seulement 27 réponses sur 56 lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de 44 %.

À la date de rédaction du présent rapport, trois questions n'avaient pas encore reçu de réponse.

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

L'autre rapport de la mission : « Coordination du travail gouvernemental » fait l'objet du rapport spécial de M. Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 2568, annexe n° 12).

INTRODUCTION

La mise en œuvre, pour la première fois, de la LOLF devrait permettre d'améliorer sensiblement l'information du Parlement sur la connaissance de l'emploi public.

L'ancien titre III intitulé « moyens des services » mélangeait les crédits de personnel aux « autres » moyens de fonctionnement. Au contraire, la LOLF fait clairement apparaître les dépenses de personnel au titre 2, subdivisé en trois catégories : rémunérations d'activité ; cotisations et contributions sociales ; prestations sociales et allocations diverses. Les pensions sont versées par un compte d'affectation spéciale créé à cet effet, qui sera alimenté de cotisations sociales assises sur les salaires. Le taux de la contribution employeur est fixé respectivement à 49,9 % pour les personnels civils, 100 % pour les personnels militaires, et 0,3 % au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité (ATI).

Seront donc connues précisément dans le titre 2, et pour la première fois, toutes les dépenses relatives au personnel, c'est-à-dire les salaires, les cotisations sociales (maladie, famille, pensions, logement...) et le coût des prestations sociales de toute nature. Selon le principe de fongibilité asymétrique, ces dépenses de personnel (titre 2) sont des plafonds pour chaque gestionnaire de programme.

La LOLF a d'autre part imposé des plafonds d'emploi par ministère, calculés en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Là encore l'avancée est majeure par rapport à l'actuelle notion d'« emploi budgétaire », qui n'avait pas de signification réelle en termes économiques. Est considéré comme emploi public tout « emploi rémunéré par l'État », ce qui est une définition indépendante du statut juridique.

La LOLF permet en particulier une meilleure connaissance de l'emploi public avec, un effort de transparence sur les effectifs. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, les emplois budgétaires votés par le Parlement ne donnaient qu'une image incomplète de la réalité des effectifs de l'État. Les vacances d'emploi, les emplois en surnombre et le fait que la plupart des agents contractuels n'étaient pas comptabilisés dans les emplois budgétaires ; tout cela conduisait à un décalage important entre les emplois budgétaires et les effectifs réels.

Alors que les emplois budgétaires correspondaient exclusivement aux postes à caractère permanent, les plafonds d'emploi concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'État, y compris pour des besoins occasionnels, quel que soit leur statut.

Ce plafond est proposé, à l'article 51 du projet de loi de finances, à un niveau de 2.351.146 équivalents temps plein travaillé (2.338.584 pour le budget de l'État hors budgets annexes). Il fait ensuite l'objet d'une déclinaison par ministère et par budget annexe en deuxième partie de loi de finances, en l'occurrence dans un tableau figurant à l'état C annexé à l'article 55.

Un sondage de l'institut Paul Delouvrier – BVA d'octobre dernier a montré que si les Français confirment leur attachement aux services publics, ils en attendent plus d'efficacité et ne sont pas toujours prêts à payer plus cher pour cela.¹ 90 % des Français estiment qu'il est possible d'améliorer la qualité des prestations sans augmenter les impôts. La performance des services compte de plus en plus dans la façon dont les usagers — clients — appréhendent les services publics.

¹ *La Tribune*, 2 novembre 2005.

I. – LE BUDGET DE LA MISSION « FONCTION PUBLIQUE »

A. – L'EXECUTION 2004 ET 2005

En 2004, les reliquats les plus importants se justifient comme suit :

Chapitre 33-94 :

article 20 : 122.095,25 euros de crédits non engagés et 537.607,75 euros de crédits délégués mais repris (crédits sans emplois). Ces crédits n'ont pas été reportés en 2005.

article 30 : 13.916.453 euros de crédits non engagés. Une partie était destinée à réduire le fonds de roulement de la MFP, une autre était due à la baisse de la facture CNAF. Ces crédits n'ont pas été reportés en 2005.

Chapitre 34-94 :

article 10 : 59.703 euros de crédits gelés (gel résiduel au 31/12/2004) et 69.718 euros de crédits engagés non ordonnancés. En 2005, ces crédits ont été reportés à hauteur de la somme des deux montants (129.421 euros). Ils ont été gelés jusqu'à la fin d'octobre 2005, date à laquelle nous avons obtenu leur dégel intégral.

article 30 : 72.646 euros de crédits gelés (gel résiduel au 31/12/2004) et 112.937 euros de crédits engagés non ordonnancés. En 2005, ces crédits ont été reportés à hauteur de la somme des deux montants (185.583 euros). En octobre 2005, nous avons obtenu un dégel partiel à hauteur de 20.579 euros.

article 40 : 511.068 euros de crédits gelés (gel résiduel au 31/12/2004) et 63.036 euros de crédits délégués mais repris (crédits sans emplois).

article 50 : 56.583 euros de crédits gelés (gel résiduel au 31/12/2004) et 493.382 euros de crédits non répartis. Ces crédits n'ont pas été reportés en 2005.

Chapitre 37-04 :

article 10 : 113.177 euros de crédits gelés (gel résiduel au 31/12/2004), 304.090 euros de crédits engagés non ordonnancés et 476.675 euros de crédits non engagés (crédits FRE reçus trop tardivement). Ces crédits ont été reportés en 2005 à hauteur de 304.090 euros seulement.

Chapitre 43-02 :

article 40 : 212.000 euros de crédits n'ont pas été engagés.

article 50 : 1.062 euros de crédits n'ont pas été engagés.

Chapitre 57-06 :

article 20 : 2.750.000 euros de crédits gelés (gel résiduel « officieux » au niveau du contrôle financier au 31/12/2004) et 2.709.150 euros de crédits délégués mais repris (crédits sans emplois). En 2005, ces crédits ont été reportés à hauteur de l'addition des deux montants (5.459.150 euros). En septembre 2005, nous avons obtenu un dégel partiel à hauteur de 2.059.149 euros.

EXECUTION DU BUDGET 2004

Chapitre/article	LFI 2004	Crédits disponibles	Solde
33-94 – Action sociale	117.301.238	117.301.238	14.576.156
<i>article 20</i> : Dépenses déconcentrées (SRIAS, TES)	1.824.490	1.924.490	659.703
<i>article 30</i> : Prestations	113.647.360	113.547.360	13.916.453
<i>article 60</i> : Participation au	1.829.388	1.829.388	–
34-94 – Formation,	8.347.563	7.037.537	1.439.073
<i>article 10</i> : Formation,	228.674	269.703	129.421
<i>article 30</i> : Opé	208.982	300.302	185.583
<i>article 40</i> : Opé	2.379.907	2.414.970	574.104
<i>article 50</i> : Insertion	5.530.000	4.052.562	549.965
36 – 10 : Établissements	65.455.604	72.393.481	–
<i>article 11</i> : ENA	32.006.777	39.021.694	–
<i>article 13</i> : IRA de Lille	7.781.352	8.113.205	–
<i>article 14</i> : IRA de Lyon	6.620.993	6.203.182	–
<i>article 15</i> : IRA de Nantes	6.115.598	6.366.601	–
<i>article 16</i> : IRA de Metz	6.136.928	6.142.197	–
<i>article 17</i> : IRA de Bastia	6.793.956	6.546.602	–
37 04 Études et	2.357.572	5.056.413	1.858.869
<i>article 10</i> : DGAFP	2.157.572	3.206.218	893.942
<i>article 20</i> : DMGPSE	100.000	1.055.635	501.540
<i>article 30</i> : DUSA (usagers)	100.000	794.560	463.387
37 – 08 – Fonds pour la	20.561.429	7.434.902	511.983
<i>article 10</i> : Opérations à	6.000.000	104.400	104.400
<i>article 20</i> : Opérations à	12.000.000	7.318.706	395.787
<i>article 30</i> :	2.561.429	11.796	11.796
43 – 02 – Subv établ de	3.988.025	3.988.025	213.062
<i>article 10</i> : CEES	304.898	304.898	–
<i>article 20</i> : Organisations	2.012.327	2.012.327	–
<i>article 30</i> : GIP BIFP	45.800	45.800	–
<i>article 40</i> : Fonds insertion	1.110.000	1.110.000	212.000
<i>article 50</i> : Établissements	515.000	515.000	1.062
57 – 04 – CP FRE –	–	50.000	50.000
57-06– CP Équipement –	5.000.000	14.550.000	5.459.150
<i>article 10</i> : Action sociale	4.000.000	6.002.777	–
<i>article 20</i> : Logements Île	–	7.547.223	5.459.150
<i>article 30</i> : Fonds insertion	1.000.000	1.000.000	–
Total	223.011.431	227.811.596	24.108.293
Total Fonction publique	202.250.002	218.476.499	22.581.383

SRIAS : section régionale interministérielle d'action sociale ; MFP : Mutuelle fonction publique.

EXECUTION DU BUDGET 2005

Chapitre/article	LFI 2005	Crédits disponibles	Solde
33-94 – Action sociale interministérielle	51.360.185	26.360	333.323
<i>article 20</i> : Dépenses déconcentrées (SRIAS, TES)	1.824.490	1.791	333.323
<i>article 30</i> : Prestations interministérielles (MFP, CNAF)	47.706.307	22.706	–
<i>article 60</i> : Participation au FFAPA (autonomie)	1.829.388	1.862	–
34-94 - Formation, perfectionnement personnels	8.514.745	6.314	599.888
<i>article 10</i> : Formation, perfectionnement personnel	209.580	209.580	84.522
<i>article 30</i> : Opé interministérielles non déconcentrées	487.646	487.646	457.047
<i>article 40</i> : Opé interministérielles déconcentrées	2.298.579	1.398	39.379
<i>article 50</i> : Insertion handicapés	5.518.940	4.218	18.940
36-10 – Établissements publics	63.614.210	59.608	11.703.548
<i>article 11</i> : ENA	30.900.000	28.800	5.625.000
<i>article 13</i> : IRA de Lille	7.488.282	7.107	1.452.069
<i>article 14</i> : IRA de Lyon	6.226.268	5.845	1.136.567
<i>article 15</i> : IRA de Nantes	6.263.170	5.882	1.145.791
<i>article 16</i> : IRA de Metz	6.206.018	5.824	1.131.503
<i>article 17</i> : IRA de Bastia	6.530.472	6.149	1.212.618
37-04 – Études et communication sur la gestion publique	1.944.371	1.659	606.629
<i>article 10</i> : DGAFP	1.944.371	1.659	606.629
43 – 02 – Subv. établ. de formation, GIP et organisations syndicales	3.857.611	3.857	1.427.604
<i>article 20</i> : Organisations syndicales	2.178.207	2.178	–
<i>article 30</i> : GIP BIFP	99.800	99.800	–
<i>article 40</i> : Fonds insertion handicapés	1.107.780	1.107	1.010.780
<i>article 50</i> : Établissements de formation	471.824	471.824	416.824
57 – 06 – CP Équipement – actions interministérielles	3.393.000	3.393	237.813
<i>article 10</i> : Action sociale interministérielle	2.395.000	2.395	237.813
<i>article 20</i> : Logements Île de France (FARIF)	–	–	–
<i>article 30</i> : Fonds insertion handicapés	998.000	998.000	–
Total	132.684.122	101.193	14.908.805

SRIAS : section régionale interministérielle d'action sociale ; MFP : Mutuelle fonction publique.

B. – LE PROJET DE BUDGET POUR 2006

1. – Les principales caractéristiques

a) Les grandes lignes du projet de budget pour 2006

Le programme « Fonction publique » regroupe les crédits d'intervention mis à la disposition de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Les demandes budgétaires pour 2006 visent principalement à poursuivre la rénovation du dispositif de formation pour qu'il réponde mieux aux attentes des ministères et à faire évoluer l'action sociale interministérielle pour qu'elle corresponde mieux aux attentes des agents de l'État.

En ce qui concerne la formation des fonctionnaires, la réflexion approfondie initiée cette année en matière de formation initiale et continue sera poursuivie. Une attention toute particulière sera apportée à la mise en œuvre de la réforme de l'École nationale d'administration (ENA) et à la déconcentration du recrutement des élèves des Instituts régionaux d'administration (IRA), ainsi qu'à la scolarité de ceux-ci, à partir de 2006. L'enveloppe du projet de loi de finances 2006 consacrée à ces actions dans le cadre du programme « Fonction publique » demeure stable par rapport aux années précédentes.

En ce qui concerne l'action sociale interministérielle, une partie des prestations d'action sociale destinées aux agents de l'État sera revalorisée ou étendue. À titre d'exemple, en matière de politique d'aide au logement, il est prévu d'étendre l'aide et le prêt à l'installation des personnels (AIP/PIP) à l'ensemble du territoire et revaloriser ces aides pour les agents affectés en Île de France.

En sus, deux nouveaux dispositifs seront mis en place pour les agents de l'État :

– Le chèque emploi service universel (CESU) : le ministère de la Fonction publique disposera en 2006 de 8,5 millions d'euros pour financer des emplois de service. Il s'agit en fait d'assurer la participation de l'employeur pour la mise en place attribué aux agents de l'État ;

– La garantie de paiement du loyer et des charges, appelée communément garantie LOCA-PASS : ce dispositif ne s'applique, à ce jour, qu'au seul secteur privé. Il est proposé d'expérimenter en 2006 un dispositif similaire dans la fonction publique, auquel sera consacrée une enveloppe de 500.000 euros.

La déconcentration des crédits d'action sociale interministérielle au bénéfice des préfets, notamment en matière de réservation des logements sociaux et de constructions ou mises à niveau des restaurants inter administratifs, sera poursuivie. Ce dispositif doit permettre à la fois de responsabiliser les acteurs locaux et de recentrer la DGAFP sur son rôle de "DRH groupe".

En ce qui concerne le domaine statutaire et la gestion des ressources humaines, le ministère de la fonction publique s'attachera à poursuivre son action, notamment, en matière de :

- connaissance de l'emploi public, en lien avec les autres ministères ;
- développement des responsabilités des gestionnaires locaux et du dialogue social local avec la déconcentration de la gestion des corps ;
- reconnaissance des résultats en mettant en place, à titre expérimental, un dispositif de rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale ;
- harmonisation des systèmes d'information de gestion des ressources humaines (projet SIRH) au niveau interministériel.

Enfin, le ministère de la Fonction publique proposera des améliorations de l'architecture statutaire afin de la rendre plus efficiente. L'architecture statutaire actuelle, qui repose sur environ 900 corps, présente un certain nombre d'inconvénients. Il convient donc de la faire évoluer afin de :

- mieux distinguer le grade et l'emploi pour une gestion des personnels axée davantage sur les fonctions occupées que sur le grade ;
- lever les freins statutaires et corporatifs à la mobilité des personnels ;
- diminuer les coûts de gestion liés à la complexité statutaire.

Ces mesures relatives au domaine statutaire et à la gestion des ressources humaines n'ont que très peu d'incidences budgétaires sur les crédits du programme « Fonction publique ».

b) Programme et actions

Les crédits du programme « Fonction publique » sont les suivants :

COMPARAISON ET EVOLUTION DES EXERCICES 2004, 2005 ET 2006

Action	Sous-action	2004	2005	2006
		Engagements juridiques, délégations et répartitions	Prévisions	Demandes
Formations des fonctionnaires	ENA	39.021.694	30.900.000	30.900.000
	IRA	33.371.787	32.714.210	32.520.627
	Formation interministérielle	2.736.053	3.457.477	3.467.629
	Communication	2.971.250	2.035.705	1.500.000
	Subventions aux org. syndicales	2.012.327	2.178.207	2.178.207
	Sous-total Action	80.113.111	71.285.599	70.566.463
Action sociale interministérielle	Handicap	5.400.597	7.686.568	0
	Aides aux familles	77.896.436	29.899.260	39.149.260
	Retraités	20.863.842	17.056.683	17.126.858
	Logement et restauration	13.482.918	4.224.752	9.562.168
	SRIAS	1.802.395	1.824.490	2.000.000
	Sous-total Action	119.446.188	60.691.753	67.838.286
Total		199.559.299	131.977.352	138.404.749

SRIAS : section régionale interministérielle d'action sociale.

Votre Rapporteur spécial note qu'une action intitulée « gestion des ressources humaines » aurait dû constituer la tâche première de la DGAFP. Malheureusement, le choix fait de faire figurer les crédits de personnel de la DGAFP dans le programme « coordination de l'action gouvernementale » et non dans celui sur la fonction publique (*cf* infra) a empêché la constitution de cette troisième action, parce qu'elle aurait figuré sans crédits. Cette action aurait eu en charge le domaine statutaire et la gestion des ressources humaines.

• **Action n° 01 « Formation des fonctionnaires »**

L'ENA se verra dotée de 30,9 millions d'euros en 2006. La subvention de fonctionnement de l'ENA pour 2006 est donc maintenue au niveau de la LFI pour 2005. Cette dotation prend en compte des mesures liées aux ajustements de charges de personnel. Ces mesures sont relatives à la revalorisation du point fonction publique et à diverses mesures fonction publique. Un repyramidage d'emplois est également intégré. Les mesures nouvelles en 2006 sont compensées par des ajustements à la baisse du nombre d'élèves et des économies liées à la réorganisation de l'école à Strasbourg.

Les IRA disposeront de 32.520.627 euros en 2006. Ils assureront la formation initiale des agents de catégorie A (formation de 730 élèves) et des actions de formation continue (3.000 journées de formation environ).

Les crédits de fonctionnement affectés à la formation interministérielle s'élèveront à 2.995.805 euros en 2006. Ces crédits, maintenus à leur niveau de 2005, permettront de financer :

- l'organisation des concours des IRA (209.580 euros) ;
- des actions de formation interministérielle continue non déconcentrée destinées essentiellement aux agents de catégorie A des administrations centrales ainsi que des actions de formation interministérielle continue déconcentrée organisées par les préfetures et destinées aux agents des services déconcentrés (2.786.225 euros). Ces crédits permettront notamment de financer un vaste programme de formation et d'information sur les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF sur la gestion des ressources humaines.

La dotation des crédits d'intervention affectés à la formation interministérielle s'élèvera en 2006 à 471.824 euros. Ces crédits, maintenus à leur niveau de 2005, permettront de financer les 26 instituts et centres de préparation à l'administration générale, certaines associations, l'Institut européen d'administration publique de Maastricht et la charte signée par les écoles du service public lors de la convention nationale pour l'égalité des chances tenue le 3 février 2005.

En 2006, les crédits de communication et d'études du ministère de la fonction publique seront fixés à 1,5 million d'euros. La plupart des dépenses sont structurelles : la conception, l'impression et la diffusion de la revue Service public (600.000 euros), l'élaboration de la revue de presse audiovisuelle et écrite (200.000 euros), l'impression et la diffusion de publications (300.000 euros), les subventions aux associations (100.000 euros) et les 2 conventions avec l'INSEE (30.000 euros). Les seules dépenses qui peuvent éventuellement être modulées concernent les études, l'organisation de séminaires et la participation à des salons (estimation minimale : 300.000 euros).

Le montant des subventions aux organisations syndicales a été fixé à 2.178.207 euros en 2006.

- **Action n° 02 : « Action sociale interministérielle »**

Les crédits d'aides aux familles s'élèveront à 39.149.260 euros en 2006. Plusieurs dispositifs sont couverts.

Le chèque vacances est une prestation pour l'ensemble des agents actifs et retraités de l'État, destinée à l'aide aux loisirs et aux vacances versées sous forme de chèques vacances. Il constitue la prestation interministérielle d'action sociale la plus largement utilisée par les agents. Le chèque vacances est un moyen de

paiement permettant de financer un large éventail d'activités culturelles et de loisirs. Il repose sur une épargne salariée, abondée d'une participation de l'employeur correspondant à 10, 15, 20 ou 25 % selon le revenu fiscal de référence de l'agent. Plus ce revenu est faible plus la bonification est élevée.

En 2006, le nombre de bénéficiaires devrait progresser faiblement (1 %). Mais comme ce sont les dossiers bonifiés à 25 % qui augmentent le plus – ce qui confirme l'utilité de cette aide pour les fonctionnaires les moins aisés –, la dépense devrait progresser plus vite que le nombre de bénéficiaires. La dotation (30.649.260 euros) ne sera pas suffisante pour couvrir le montant des dépenses 2006. Le solde sera financé par un prélèvement sur le fonds de roulement de la Mutuelle fonction publique (MFP).

En matière de services à la personne, le ministère de la fonction publique disposera en 2006 de 8,5 millions d'euros pour financer des emplois de service. Il s'agit en fait d'assurer la participation de l'employeur pour la mise en place du chèque emploi service universel (CESU) attribué aux agents de l'État.

La dotation 2006 de l'aide aux retraités s'élèvera à 17.126.858 euros, sur deux dispositifs.

L'aide ménagère à domicile (AMD) permet d'apporter une aide dans la vie courante des retraités qui ne parviennent plus à effectuer les actes quotidiens, compte tenu de leur âge et de leur état de santé. L'AMD est une prestation ouverte aux retraités de la fonction publique de l'État, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) disposant d'une prestation équivalente au bénéfice de ses ressortissants. Ceci explique la faible marge de manœuvre dont dispose l'État pour définir la structure de la prestation AMD qui doit s'aligner sur les mesures adoptées par la CNAV.

En 2006, le nombre de bénéficiaires de l'AMD devrait rester stable, l'effet de l'augmentation du nombre des retraités ne devant se faire sentir qu'ultérieurement. En revanche, la dépense devrait progresser de 10 %. Cette hausse est consécutive à l'augmentation des taux horaires de rémunération de l'aide ménagère à domicile, à la progression de la participation de l'État, à la modification de la convention collective applicable aux agents salariés par les structures prestataires de l'AMD. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, cette convention collective a prévu la revalorisation conséquente du salaire horaire dans la branche par paliers successifs applicables au 1^{er} janvier de chaque année. Les besoins, pour 2006, seront couverts par les crédits de la loi de finances 2006 et par un prélèvement sur le fonds de roulement de la MFP.

La dotation de la participation au fonds d'allocation personnalisée à l'autonomie est de 1.829.388 euros en LFI 2005 et de 1.899.563 euros en LFI 2006. Cette participation sera réévaluée de la valeur de l'inflation.

En matière de restauration et de logement, la dotation 2006 sera de 7.562.168 euros. Les dispositifs sont les suivants.

Même si les problèmes sont particulièrement importants en région Île-de-France et sur la Côte d'Azur (région Provence-Alpes-Côte d'Azur), l'accroissement du coût des loyers affecte désormais l'ensemble des régions françaises. Le dispositif d'aide à l'installation des personnels de l'État et de prêt à l'installation des personnels de l'État (AIP-PIP) ne règle pas forcément la question de l'accès au logement compte tenu des exigences croissantes des bailleurs en matière de garantie, notamment les bailleurs privés. Enfin, l'AIP-PIP, dispositif destiné à faciliter les avances de frais liés à l'entrée dans un premier logement, n'est versée qu'après le règlement effectif des sommes par le bénéficiaire, qui doit donc en faire l'avance. Le logement reste donc une priorité pour les jeunes fonctionnaires, il est par conséquent proposé de réviser totalement cette prestation, notamment par l'extension de cette prestation à l'ensemble du territoire et sa revalorisation pour les agents affectés en Île-de-France.

La garantie de paiement du loyer et des charges, appelée communément garantie LOCA-PASS, a été mise en place dans le cadre du 1 % logement. L'établissement public qui assure la gestion de ce dispositif (ANPEEC) s'engage pendant une durée de 3 ans, à partir de l'entrée dans les lieux à assurer le paiement du loyer et des charges locatives dans la limite de 18 mois, en cas de difficultés financières. Ce dispositif ne s'applique, à ce jour, qu'au seul secteur privé. Il est proposé d'expérimenter un dispositif similaire dans la fonction publique auquel sera consacrée une enveloppe de 500.000 euros.

Pour les autres crédits d'action sociale, la dotation des SRIAS sera de 2.000.000 euros en 2006. Ces crédits augmenteront de 175.510 euros pour accompagner la politique de déconcentration de l'action sociale.

2.000.000 euros seront consacrés en 2006 aux crédits d'investissement en matière de restauration. Il est donc proposé de participer à la rénovation de restaurants inter administratifs. Considérant que la politique de restauration est un volet important de la politique sociale et qu'elle vient en accompagnement d'une politique de gestion des ressources humaines, il apparaît nécessaire de poursuivre la mise aux normes de ces structures.

2. – Les conséquences de la LOLF

a) Plafonds d'emploi et crédits de personnel

Les préconisations contenues dans le dernier rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (Doc AN n° 2161) sur la **distinction entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'intervention** pour les deux programmes de la mission « direction de l'action gouvernementale », s'agissant notamment de la DGAFP, n'ont malheureusement pas été suivies.

Les crédits de personnels et de fonctionnement de la DGAFP sont identifiés dans une sous action spécifique de l'action « coordination sectorielle » du programme « coordination du travail Gouvernemental ». Cette sous action recense l'ensemble des crédits dont disposera la DGAFP pour assurer ses missions de coordination statutaire et de gestion des ressources humaines ainsi que ses missions dans le domaine de la formation et de l'action sociale interministérielle qui font l'objet des deux actions du programme « fonction publique ».

Il serait pourtant plus conforme aux objectifs de la LOLF de regrouper dans le programme « fonction publique » les crédits de personnel et les crédits d'intervention de la DGAFP.

b) Objectifs et indicateurs

Tenant compte des préconisations émises par la commission des Finances dans son rapport d'information du 16 mars 2005 sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la DGAFP a mené une réflexion en matière de définition d'objectifs et d'indicateurs associés au programme « Fonction publique », permettant notamment de préciser les priorités et le caractère interministériel des actions conduites par la DGAFP.

Deux nouveaux objectifs assignés à la rémunération au mérite, et plus particulièrement, au dispositif de rémunération à la performance pour les directeurs d'administration centrale, ainsi qu'à la déconcentration de la gestion des corps, ont été inclus à la liste des objectifs rattachés au programme « Fonction publique ». Votre Rapporteur spécial approuve également un troisième objectif relatif à la meilleure « connaissance de l'emploi public », mesuré par les réponses apportées au questionnaire de l'Observatoire de l'emploi public.

Les six autres indicateurs mesurent l'efficacité et la qualité de la formation aux fonctionnaires et de l'action sociale.

c) La stratégie ministérielle de réforme

Une nouvelle présentation a été retenue lors de l'actualisation de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de la Fonction publique en mai 2005. Dans cette nouvelle forme, la DGAFP présente des actions de modernisation de deux natures, actions transversales et actions de modernisation, qui ont fait l'objet de documents distincts.

• **Les actions transversales**

Les actions transversales sont des actions de modernisation à caractère interministériel, dont la DGAFP a pris l'initiative. Elles ont pour objectif d'inciter les ministères à améliorer leur performance. Dans la mesure où les actions, impulsées par la DGAFP sont mises en œuvre par les ministères, celles-ci ont été présentées au comité d'évaluation le 28 avril 2005 à titre d'éléments de cadrage et n'ont donc pas fait l'objet d'une évaluation de sa part, l'évaluation de ces actions

étant faite lors de l'examen de chacune des stratégies ministérielles. Ce dispositif permet notamment d'éviter les doubles comptes.

Les actions transversales contribuent à une meilleure efficacité de la fonction publique, que ce soit pour favoriser la mobilité, améliorer l'attractivité des postes ou diminuer les coûts de gestion de la fonction « ressources humaines ».

Dans ces domaines, la DGAFP impulse les projets, coordonne les travaux, propose des méthodes pour accompagner les ministères dans la conduite du changement. La démarche suivie vise à dégager des consensus, des réponses partagées par une majorité de ministères. Le plus souvent, des expérimentations sont engagées dans des ministères volontaires, expérimentations qui permettent d'asseoir sur des faits positifs le déploiement de la réforme au niveau national.

Les gains identifiés pour les actions transversales sont à intégrer et à comptabiliser dans les ministères qui les mettent en œuvre. Ce principe permet d'éviter le double comptage des gains et de confirmer la faisabilité des actions.

L'une des principales actions du ministère de la Fonction publique concerne le pilotage de l'évolution des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH). Cette action entre dans le cadre du plan ADELE (administration électronique). Il s'agit d'accompagner les ministères dans leur projet de refonte ou d'évolution des SIRH, de mettre en cohérence ceux-ci afin de permettre une consolidation nationale générant des économies de moyens. L'objectif est de mettre au point un « infocentre », outil indispensable à toute DRH groupe, pour lui permettre d'évaluer et piloter la GRH de la fonction publique, tout en allégeant la charge de travail des ministères.

L'autre chantier important piloté par le ministère de la fonction publique est la construction d'une nouvelle architecture statutaire dont l'objectif est de réviser les modalités de gestion des personnels afin de lever les freins statutaires et corporatifs à la mobilité des personnels et, in fine, diminuer les coûts de gestion liés à la complexité statutaire. La substitution de 30 cadres statutaires aux 900 corps actuels devrait concourir à une gestion plus fluide et plus responsable des fonctionnaires.

Les autres actions de modernisation, qui concourent également à la conduite du changement, sont les suivantes :

- conduire une gestion stratégique de l'encadrement supérieur ;
- mettre en place un dispositif de rémunération à la performance ;
- transférer la gestion des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales ;

- piloter la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) dans les administrations de l'État ;
- expertiser et piloter les changements LOLF.

- **Les actions de modernisation**

Les actions de modernisation, tournées vers la révision des processus et procédures internes, ont été intégrées dans la stratégie de modernisation des services du Premier ministre.

Ces actions de modernisation sont rassemblées au sein de la stratégie ministérielle de réforme des services du Premier ministre, placée sous la responsabilité directe du Secrétaire général du Gouvernement. Elles visent principalement à identifier des gains de qualité et à simplifier et à moderniser des procédures.

Quatre actions ont été inscrites dans ce cadre :

- assurer le transfert de l'ENA à Strasbourg et mettre en place un contrat d'objectif et de gestion ;
- développer un plan de simplification des procédures des actes de gestion ;
- déconcentrer le concours IRA ;
- développer le dialogue de gestion avec les IRA.

Ces actions concourent toutes à améliorer la gestion des ressources humaines. Elles visent à recentrer l'activité de la DGAFP sur son rôle de DRH-groupe en renforçant la fonction d'état-major et de conception de la DGAFP en charge de la cohérence d'ensemble des politiques de ressources humaines menées par les ministères, ainsi que par les employeurs des fonctions publiques et hospitalières.

Il fait également apparaître les économies attendues en distinguant les économies de personnel des autres économies. De ce point de vue, le ministère de la Fonction publique réalisera en 2006 une économie de personnel de 0,07 million d'euros correspondant à 2 emplois équivalent temps plein ainsi qu'un gain de 30 à 45 millions d'euros selon le prix auquel sera vendu le site de l'ENA, 13, rue de l'Université (Paris 7ème). Les actions transversales généreront également des gains qui se réaliseront dans les différents ministères : une économie de frais de personnel de 12 millions d'euros est attendue du fait du transfert aux CAF de la gestion des prestations familiales, ainsi que 44 millions d'euros résultant de la suppression de la prestation service crèche qui ne sera plus versée aux CAF en contrepartie de l'accueil des enfants de fonctionnaires (les enfants de fonctionnaires seront accueillis dans le cadre du droit commun).

Enfin, une économie de 56 millions d'euros est attendue pour l'État du fait des économies qui seront réalisées sur les achats de licence en matière de SIRH et sur la réduction des coûts de maintenance. Ces économies seront rendues possibles par la construction de référentiels et de noyau commun à tous les SIRH des ministères.

L'ensemble des projets de la SMR contribue à la modernisation de la fonction publique, sans pour autant trouver tous un rattachement explicite au programme « fonction publique » : ainsi les actions transversales, qui traduisent l'action de la DGAFP en tant que DRH-groupe, n'ont pas d'effets directs au sein du ministère de la Fonction publique mais un impact dans les ministères qui mettent en œuvre les actions. Ainsi, le projet « transfert aux caisses d'allocation familiale du service des prestations familiales dues aux agents de l'État », si elle participe à l'optimisation de la gestion des prestations sociales (objectif n° 9 du projet annuel de performance), contribue surtout à concrétiser l'objectif de révision des missions et des structures. L'impact budgétaire de cette action est à rechercher au sein des ministères.

Il en est de même pour quatre autres actions transversales qui ne peuvent être rattachées à un des neuf objectifs :

– piloter l'évolution des SIRH : ce projet est, sans conteste, un projet fort de modernisation de l'administration. À ce stade, le ministère de la Fonction publique conduit les travaux, qui entrent dans le cadre du plan ADELE, avec un directeur de projet s'entourant, en fonction des thématiques, de responsables ministériels. La poursuite du projet (mise en œuvre de l'« infocentre » et pilotage de l'évolution du noyau) impliquera la création d'une équipe renforcée pérenne au sein de la DGAFP.

– construire une nouvelle architecture statutaire : ce projet s'inscrit dans le cadre de la mission « pilotage de la cohérence statutaire » de la DGAFP. Il s'agit de proposer des améliorations de l'architecture statutaire actuelle afin de la rendre plus efficiente. À ce jour, la construction d'une nouvelle architecture statutaire n'en est encore qu'au stade de projet. C'est pourquoi elle n'est pas rattachée aux objectifs du programme « Fonction publique », sachant que là aussi en tout état de cause les effets de cette réforme seront à rechercher au sein des ministères.

– pilotage des changements LOLF en matière de GRH : cette action qui s'inscrit dans le cadre de la mission « pilotage de la cohérence statutaire » vise à clarifier les conséquences de la LOLF sur la GRH et, notamment, à créer les conditions d'une gestion par la performance. Ses incidences sont à rechercher au sein des ministères.

– mieux exporter l'expertise française en Europe et à l'international : ce projet vise à créer un réseau d'experts français susceptibles d'être mobilisés sur les questions internationales. Pour l'instant, la réalisation du projet a consisté à mettre en place les conditions nécessaires et préalables à la constitution du réseau (cadre

réglementaire et indemnitaire). Lorsque le réseau sera constitué, le projet pourra se rattacher à l'objectif n° 1 : connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs, puisqu'il s'inscrira parmi les dispositifs de gestion des compétences individuelles. Votre Rapporteur spécial note qu'il serait tout autant utile d'importer les meilleures pratiques des autres pays en matière de fonction publique, et que le réseau de correspondants d'experts français à l'étranger serve aussi à cela. Plusieurs pays comme la Nouvelle-Zélande ou l'Italie ont mis en place des réformes de grande ampleur dont notre système pourrait s'inspirer.

Ces actions d'expertise et de pilotages des changements ne s'inscrivent pas directement dans la nomenclature budgétaire du ministère de la Fonction publique, l'impact attendu étant à rechercher, s'agissant des gains économiques, dans les ministères qui mettent en œuvre ces actions.

Enfin, le projet « Développer un plan de simplification des procédures d'élaboration des actes de gestion » ne se rattache pas à la nomenclature budgétaire du ministère de la Fonction publique, mais à celle du Secrétariat général du Gouvernement. Le processus engagé est permanent et continu au sein du ministère de la fonction publique, qui, dans un souci d'amélioration des procédures mises en œuvre dans ses services, s'efforce de simplifier ses propres procédures internes et, par suite, simplifie le travail des ministères.

C. – LES GRANDS DOMAINES D'INTERVENTION

1. – La formation

a) L'ENA

• Le budget de l'ENA

(en euros)

	2004 (comptes financiers)		2005 (prévisions)	
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses en capital	Fonctionnement	Capital
ENA	37.087.927	856.212	42.221.491	4.689.005
CEES ⁽¹⁾	–	–	3.736.064	0

(1) Le CEES (Centre des études européennes de Strasbourg) est adossé à l'ENA depuis le 1^{er} janvier 2005. Ses dépenses et recettes sont retracées à compter de cette date, dans un budget annexe de l'établissement public.

Le montant des crédits inscrits en LFI 2004 au chapitre 36-10 (art. 11) en vue du versement de la subvention globale d'exploitation à l'ENA s'élevait à 32 millions d'euros. Cette dotation a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 500.000 euros, ramenant ainsi le montant de la subvention allouée à 31.506.776 euros. Cette subvention de l'État constitue un élément essentiel des ressources financières de l'école (82,2 %), bien que les recettes issues de ses activités l'École progressent de 61 % entre 2003 et 2004. Ces recettes propres représentent en 2004 11,3 % des ressources d'exploitation. Enfin, l'école perçoit des subventions d'autres organismes (3,4 %).

Pour 2005, l'école a été bénéficiaire d'une subvention de réforme inscrite en LFR pour 2004 avec un montant de 7,5 millions d'euros. Cette subvention, inscrite au budget primitif de l'école pour 2005, correspond à son transfert à Strasbourg, intègre des dépenses d'investissement pour 3,2 millions d'euros et une subvention pour l'adossement du CEES à hauteur de 1,59 million d'euros. En LFI 2005, la subvention globale d'exploitation de l'ENA a été ramenée à 30,9 millions d'euros actant par anticipation la diminution des effectifs des élèves issus du concours 2004 et démarrant leur scolarité au 1^{er} janvier 2005.

La subvention de fonctionnement de l'ENA pour 2006 est maintenue au niveau de la LFI pour 2005. Cette dotation prend en compte des mesures liées aux ajustements de charges de personnel. Ces mesures sont relatives à la revalorisation du point fonction publique et à diverses mesures fonction publique. Un repyramidage d'emplois est également intégré. Les mesures nouvelles en 2006 sont compensées par des ajustements à la baisse du nombre d'élèves et des économies liées à la réorganisation de l'école à Strasbourg. Par ailleurs, les mesures complémentaires liées à la réforme, seront présentées en LFR, comme l'année passée. Alors que la réforme de l'ENA est mise en œuvre, l'ENA met quelque temps à achever son déménagement à Strasbourg et à dégager ainsi les économies escomptées.

- **La réforme de l'ENA**

Le Gouvernement avait retenu trois orientations qui devaient guider la réforme de l'école : la recentrer sur sa vocation première d'école d'application, lui donner une nouvelle perspective en l'ouvrant sur l'administration des territoires et l'Europe, et en faire un centre d'expertise pour la réforme de l'État.

Un certain nombre de mesures ont été décidées dès 2004 pour appliquer ces orientations :

- la définition d'une nouvelle scolarité articulant mieux la formation théorique et la formation pratique, organisée autour de trois modules de formation et donnant plus de poids à l'employeur dans le processus d'affectation des élèves à la sortie de l'École. La nouvelle scolarité sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2006. Des projets de décret et de textes d'application doivent être publiés avant la fin de l'année 2005.

- l'ouverture sur l'Europe et les territoires, grâce d'une part à un adossement du centre d'études européennes de Strasbourg à l'ENA, effectif depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2005-355 du 18 avril 2005, et d'autre part à un rapprochement avec l'Institut national des études territoriales (INET), pour lequel des réflexions sont en cours.

- le regroupement des activités de formation de l'École à Strasbourg sur la base d'un projet d'extension immobilière et grâce à une mission placée auprès de la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre chargée de faciliter le reclassement des personnels.

– s’agissant enfin du nouveau pilotage de l’École, il a été décidé qu’il passait par une modification de la composition du conseil d’administration. Le décret n° 2004-1134 du 22 octobre 2004 a donc modifié en ce sens le décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l’administration et au régime financier de l’ENA, réduisant le nombre de membres et ouvrant davantage la composition du conseil sur les nouveaux horizons de l’École. Un conseil d’orientation pédagogique est par ailleurs institué pour assister le directeur de l’École dans son rôle pédagogique.

Par ailleurs, le décret n° 2005-355 du 18 avril 2005, qui a également modifié le décret n° 2002-49 précité, a eu pour effet d’intégrer, au sein de l’ENA, l’ancien Centre d’études européennes de Strasbourg (CEES). Le CEES constitue désormais une direction au sein de l’école et dispose d’un budget annexe qui retrace ses recettes et ses dépenses. La vocation européenne de l’ENA est ainsi renforcée.

S’agissant du concours d’entrée, le décret n° 2004-313 du 29 mars 2004 modifiant le décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002, a ramené la limite d’âge du concours interne de l’ENA à 35 ans au 1^{er} janvier de l’année du concours, et a modifié les proportions d’élèves issus des différents concours.

La proportion des postes offerts au concours externe qui était de 50 % du nombre total des postes offerts aux trois concours peut désormais atteindre 60 %. Cette mesure, complémentaire de la fixation d’une limite d’âge de trente-cinq ans, a pour objectif de recentrer le concours interne sur sa vocation initiale : sélectionner de jeunes fonctionnaires de bon niveau, dont le *cursus* initial n’a pas permis qu’ils s’orientent vers la voie externe. La condition d’ancienneté requise pour se présenter au concours interne a d’ailleurs été ramenée de 5 à 4 ans.

Elle aura pour corollaire l’élargissement du recrutement par la voie du tour extérieur dans tous les corps recrutant à la sortie de l’ENA, sur la base d’une sélection prenant particulièrement en compte les critères professionnels et tenant bien évidemment compte de la clarification des différents viviers induite par la mise en place d’une limite d’âge pour le concours interne. Ainsi, le projet de décret modifiant le statut du corps des administrateurs civils va être prochainement modifié afin de permettre un recrutement plus large par la voie du tour extérieur. L’élargissement est actuellement à l’étude s’agissant des autres corps qui recrutent par la voie de l’ENA.

La question de la limite d’âge doit cependant être réexaminée compte tenu de la modification, par l’ordonnance du 2 août 2005 relative notamment aux conditions d’âge dans la fonction publique, de l’article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette modification a pour objet de ne maintenir des limites d’âges que dans quelques hypothèses, notamment : « *pour le recrutement dans des corps [...] lorsque l’accès à ceux-ci est subordonné à l’accomplissement d’une période d’une période de scolarité préalable d’une durée au moins égale à deux ans.* » Il s’agit, d’une part, de

préservé un équilibre entre l'investissement représenté par le coût de la formation et la durée des services susceptibles d'être effectués par l'agent et, d'autre part, pour permettre une certaine linéarité de déroulement de carrière et de maintenir un niveau minimal d'expérience pour la nomination dans certains emplois d'encadrement.

Dans ce cadre et pour tenir compte du fait que certains parents, et notamment des femmes, peuvent difficilement concilier l'éducation des jeunes enfants avec la poursuite de la carrière professionnelle tout en préparant les concours, puis avec une longue scolarité, la limite d'âge pour le concours interne pourrait être portée à 40 ans dans le cadre de la réforme de la scolarité à l'ENA, évoquée ci-dessus.

Il convient enfin de préciser que, naturellement, la limite d'âge s'applique sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en vigueur permettant le recul, le report ou la suppression des limites d'âge pour l'accès à la fonction publique, notamment en faveur des candidats ayant accompli les obligations du service national ou ayant des charges de famille.

Le décret n° 2004-313 du 29 mars 2004 a par ailleurs ouvert l'accès aux concours de l'ENA aux candidats originaires des autres États membres de l'Union européenne, sous réserve des dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-1294 du 24 octobre 2002 relatives aux emplois de souveraineté.

Par ailleurs, les politiques d'aide à la préparation des concours d'entrée à l'ENA se poursuivent. S'agissant de la préparation du concours externe, deux mesures récentes ont été prises. D'une part, les bourses de mérite, instituées en 1999 et attribuées sur critères universitaires et sociaux à des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement supérieur inscrits dans les centres de préparation au concours externe. D'autre part, la procédure de recrutement sur entretiens engagée en 2001 par l'Institut d'études politiques de Paris, dans le cadre de conventions signées avec des lycées classés en ZEP.

S'agissant de la préparation du concours interne, il convient de souligner l'importance du cycle préparatoire dans le taux de réussite des candidats : en moyenne 80 % des lauréats ont bénéficié de cette préparation – qui vaut également d'ailleurs pour l'ensemble des concours internes de catégorie A — pendant laquelle les fonctionnaires, diplômés ou non, sont détachés pour une durée d'une ou deux années, avec conservation de leur traitement.

En ce qui concerne la nature des épreuves des concours, il convient de rappeler que la réforme mise en œuvre à partir de 2000 a visé notamment à diversifier davantage les origines géographiques, sociales et universitaires des candidats au concours externe et à valoriser l'expérience professionnelle acquise par les candidats au concours interne et au troisième concours en généralisant dans ces concours les épreuves sur dossiers ou portant sur la résolution d'un cas pratique.

- **Le transfert de l'ENA à Strasbourg**

En ce qui concerne le transfert de l'école, il convient de préciser que, depuis le 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des formations longues, c'est-à-dire dont la durée dépasse un mois, sont organisées à Strasbourg. C'est notamment le cas de la formation des élèves issus des concours et du cycle supérieur de perfectionnement des fonctionnaires, qui accueille les lauréats du tour extérieur d'accès au corps des administrateurs civils. Des études sont en cours sur l'extension des locaux de Strasbourg.

Par ailleurs, la cession de l'immeuble situé 13, rue de l'Université dans le 5^{ème} arrondissement de Paris va être facilitée grâce à la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, dont l'article 49, adopté à la suite d'un amendement déposé par votre Rapporteur spécial, dispose que cet immeuble « *encore temporairement occupé par certains services de l'École nationale d'administration qui y exercent des missions administratives et de formation, peut être vendu occupé dans sa nature et sa destination actuelles. L'acte d'aliénation comportera des clauses permettant de préserver la continuité du service public* ». À cet égard, il est utile de préciser que les locaux conservés par l'ENA, pour les formations courtes, avenue de l'Observatoire à Paris, vont faire l'objet de travaux lourds de rénovation, comportant notamment une opération de désamiantage. Pendant la durée de ces travaux, les services qui étaient jusqu'à présent localisés avenue de l'Observatoire et qui ont vocation à y retourner sont donc provisoirement accueillis dans l'immeuble du 13, rue de l'Université.

- **La formation des hauts fonctionnaires**

En matière de formation des hauts fonctionnaires, la communication en Conseil des ministres du 22 octobre 2003 a prévu l'organisation de formations pour les directeurs d'administration centrale nouvellement nommés ainsi que pour les chefs de service et sous-directeurs des administrations centrales nommés au cours des six derniers mois.

Ces formations ont été mises en place en 2004 pour les directeurs d'administration centrale et en 2005 pour les sous-directeurs et chefs de service des administrations centrales. Par ailleurs, un cycle de formation continue se déroule chaque année depuis 2001. Pour l'ensemble de ces formations, il a été décidé de confier la maîtrise d'œuvre à l'ENA, la DGAFP assurant la maîtrise d'ouvrage.

Les directeurs d'administration centrale sont, à la fois des *leaders* qui incarnent la stratégie de leur service, des décideurs, responsables de la performance de leur service et des animateurs d'équipe qui mobilisent leurs collaborateurs dans la conduite des politiques publiques. C'est pourquoi la formation proposée vise, avant tout, à développer la culture d'un management efficace à travers un partage d'expériences permettant de sensibiliser les directeurs

aux questions de la délégation, du *reporting* (compte rendu), de la négociation et de la gestion des ressources humaines. Elle s'inscrit dans une démarche d'accompagnement de la prise de poste. La formation présente un caractère interministériel affirmé. Le séminaire doit donc pouvoir faciliter ultérieurement un travail en réseau et avoir un effet d'entraînement dans la mise en œuvre des formations à destination de l'encadrement supérieur (chefs de service et sous-directeurs).

La formation est organisée deux fois par an pour les directeurs d'administration centrale nommés au cours des six derniers mois. Chaque séminaire se déroule en deux sessions d'une journée et demie, à chaque fois en résidentiel. Trois « promotions » ont déjà suivi, dans leur totalité, ce séminaire de management : la première a regroupé 14 directeurs en avril et octobre 2004 ; la deuxième a regroupé 12 directeurs en septembre 2004 et mars 2005 ; la troisième « promotion » a regroupé 18 directrices et directeurs en mai et septembre 2005. La quatrième promotion sera réunie en octobre 2005 pour la première partie du séminaire, la seconde partie devant se dérouler en mars ou avril 2006.

La formation des sous-directeurs et chefs de service s'inscrit dans le prolongement de celle organisée à l'intention des directeurs d'administration centrale. Elle poursuit les mêmes objectifs, en revanche, elle se déroule en une seule fois (deux jours). La première session, qui réunissait les sous-directeurs et chefs de service, nommés pour la première fois sur un emploi de direction au cours du premier trimestre 2005 (soit 25 personnes), a lieu fin septembre. Il est prévu d'organiser cette formation une fois par trimestre.

En plus des formations destinées aux nouveaux arrivants, la DGAFP organise, depuis 2001, en partenariat avec l'ENA, des formations continues à destination des chefs de service et sous directeurs d'administration centrale et des chefs de service déconcentrés. Elles viennent en complément des formations déjà engagées par chaque ministère à destination de leur encadrement supérieur et sont centrées sur les questions de gestion de ressources humaines. En 2005, cinq séminaires sont programmés sur des questions de GRH (GPEEC, évaluation des fonctionnaires, etc.) ainsi que six conférences sur des sujets d'actualité en liaison avec la modernisation de la fonction publique, conférences qui sont intégrées dans un cycle : « *Les rencontres de l'encadrement supérieur* ».

• **La réforme de la haute fonction publique**

Par la communication du ministre de la Fonction publique au Conseil des ministres du 22 octobre 2003, le Gouvernement a arrêté un certain nombre de mesures visant à assurer la mobilisation de l'encadrement supérieur au service de la réforme de l'État. Les décisions du gouvernement ont été articulées autour de deux objectifs, l'ouverture de la haute fonction publique vers son environnement (la société civile, l'entreprise, les autres fonctions publiques, l'Europe, l'idée étant de diversifier les parcours professionnels pour enrichir les compétences des hauts

fonctionnaires, et la mobilisation autour de l'efficacité de l'action de l'État et de sa réforme.

Ces deux objectifs ont conduit à arrêter des mesures relatives à l'ouverture du recrutement et au développement de la mobilité au sein de l'État ainsi qu'entre les fonctions publiques, y compris en dehors de l'administration, dans le respect des règles déontologiques et de l'intérêt du service.

Le renforcement du pilotage interministériel de l'encadrement supérieur a été réalisé avec la création par l'arrêté n° 2004-1081 du 13 octobre 2004 de la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur (MIPES), dont la présidence est assurée par le directeur du cabinet du Premier ministre et le secrétariat par la DGAFP. Cette mission conduit la gestion prospective de la haute fonction publique. Elle est chargée par ailleurs de faire chaque année au Premier ministre des propositions sur les flux de recrutement dans les corps supérieurs de l'État, en tenant compte des besoins prévisionnels à dix ans. Elle procède à l'examen périodique de la politique de rémunération de l'encadrement supérieur mise en œuvre par les comités ministériels de rémunérations (CMR) qui ont également été créés au sein de chaque ministère. Enfin, elle accompagne ses propositions de recommandations sur la gestion de l'encadrement supérieur des fonctions publiques, notamment en matière de mobilité.

Certaines réformes, engagées depuis plusieurs années, sont en voie d'achèvement.

Cuite aux travaux confiés en 1997 à M. Francis Beck, Inspecteur général des affaires culturelles, un cycle de refonte des statuts des corps d'inspections générales a été entrepris. Mise en œuvre en premier lieu à l'automne 1999 pour le corps des IGAENR (inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), la réforme a abouti à une meilleure définition des missions, une amélioration de la qualité des recrutements par un élargissement interministériel des viviers, une nouvelle logique de déroulement des carrières notamment par une structuration en deux grades, et une revalorisation à travers la création d'échelons spéciaux contingentés.

Depuis, la plupart des inspections générales se sont réformées, en s'inspirant largement de ce modèle. Les trois grandes inspections interministérielles, l'Inspection générale de l'administration (ministère de l'intérieur), l'Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances, ainsi que l'Inspection générale de l'éducation nationale, l'Inspection générale de l'agriculture, l'Inspection générale de la jeunesse et des sports et l'Inspection générale de la culture ont adopté leurs nouveaux statuts entre 2001 et 2003, en tenant compte des nécessaires adaptations liées à leurs particularités.

Deux importants chantiers viennent d’aboutir :

– la refonte statutaire de l’Inspection générale de l’équipement, dont le statut sera commun aux corps des inspecteurs généraux de l’équipement, de la construction, des transports et travaux publics, du tourisme et de l’aviation civile ;

– la modernisation des missions de contrôle et d’inspection du ministère de l’Économie, qui devrait aboutir à la création d’un grand service d’audit, d’expertise et de conseil regroupant l’Inspection générale de l’industrie et du commerce, l’Inspection générale des postes et télécommunications et le Contrôle d’État. Cette importante réforme devrait aboutir à une clarification des missions de contrôle. Elle reposerait sur trois piliers : le corps des trésoriers payeurs généraux, l’Inspection générale des finances et le nouveau corps des « contrôleurs généraux ».

Une première vague de fusions des corps techniques supérieurs est intervenue en 2002. Elle a permis la création :

– du nouveau corps des ingénieurs des ponts et chaussées par fusion des corps des ingénieurs des ponts et chaussées, de l’aviation civile, de la météorologie et des géographes ;

– du nouveau corps des ingénieurs du génie rural et de la forêt par fusion des corps des ingénieurs du GREF et des ingénieurs d’agronomie.

La prochaine fusion pourrait concerner la création d’un nouveau corps des ingénieurs des mines. Ce corps, dont l’actuel statut date de 1950, devrait permettre d’accueillir, par fusion, les ingénieurs issus du corps des ingénieurs des instruments de mesure (en extinction depuis 1988). Une fusion plus substantielle avec les ingénieurs des télécommunications est à l’étude.

La mise au point de ce dossier devra s’inscrire dans le cadre d’une vision prospective sur le métier d’ingénieur de l’État. Elle devrait être facilitée par la mise en place, d’une part de la MIPES, et d’autre part par la création d’une mission de réflexion sur l’avenir des corps d’ingénieurs de l’État.

b) Les IRA

	2004 (comptes financiers)		2005 (prévisions)	
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses en capital	Fonctionnement	Capital
Bastia	7.366.646	209.782	6.815.397	1.542.565
Lille	8.003.891	425.966	7.545.617	386.763
Lyon	6.123.247	380.482	6.501.389	1.057.542
Metz	6.113.798	245.554	6.203.272	199.262
Nantes	6.384.441	115.415	6.631.260	333.505

Le montant des crédits inscrits en LFI 2004 au chapitre 36-10 (art. 13 à 17) en vue du versement de la subvention globale d'exploitation aux cinq établissements s'élevait à 32,7 millions d'euros. Cette dotation a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 2,1 millions d'euros, ramenant ainsi le montant de la subvention allouée aux IRA à 30,6 millions d'euros. Cette subvention de l'État constitue l'essentiel des ressources financières des IRA. Elle représente, en effet, 95 % des recettes des établissements.

Les autres recettes sont principalement liées aux prestations de services des IRA dans le cadre de leurs activités de formation continue auxquelles s'ajoutent les produits financiers et la contribution de la Caisse des dépôts et consignations au titre du financement de la formation des attachés affectés dans cet établissement.

Le budget 2006 des IRA (32,5 millions d'euros) sera en baisse de 0,2 million d'euros par rapport à 2005 (32,7 millions d'euros). Les IRA assureront la formation initiale des agents de catégorie A (formation de 730 élèves) et des actions de formation continue (3.000 journées de formation environ). En outre, ils mettront en œuvre sur ce budget les réformes suivantes :

– importante réforme de déconcentration de l'organisation des concours au niveau des cinq IRA. Cette réforme qui sera mise en œuvre à compter de 2006 s'accompagnera du transfert dans les IRA de 10 emplois du ministère en charge de l'éducation nationale dont 5 de catégorie B à compter du 1^{er} janvier 2006 et 5 de catégorie C à compter du 1^{er} septembre 2006, soit l'équivalent de 7 ETPT au titre de l'année 2006 pour un montant de 220.627 euros. Elle sera donc réalisée à « coût nul » pour l'État ;

– réforme en profondeur de la scolarité des IRA afin que la formation des fonctionnaires de catégorie A d'administration générale soit davantage professionnalisée et réponde mieux aux attentes des ministères. Cette formation exigera de la part des postulants un investissement important ;

– investissement des IRA dans les grandes opérations de restructuration de la fonction publique en jouant un rôle déterminant en matière de requalification et de reconversion des agents de certains ministères ou entreprises publiques (France Télécom, militaires, enseignants,...) ;

– travaux d'entretien et d'équipement dans les IRA pour accueillir les élèves dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité.

c) La formation continue

• Les actions de formation interministérielles

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

Pour les actions de formation interministérielle mises en place au niveau central, en 2004 a été proposée une offre de formation en trois volets clairement identifiés : l'un autour des thèmes de la gestion publique sur en renouvelant le partenariat avec l'IGPDE, pour un total de 8 actions (soit 10 sessions, en tenant compte des dédoublements) ; le second volet, sur le thème des affaires européennes, a été mis au point en partenariat avec le CEES, qui comportait cinq stages, dont un voyage d'études dans les institutions européennes ; une formation relative à l'actualité jurisprudentielle du droit administratif, réalisée par un organisme de formation extérieur à l'administration. Il convient d'ajouter une formation destinée aux membres des jurys du concours IRA, également réalisée par un prestataire privé.

En 2005, compte tenu du succès rencontré par les trois volets du programme 2004, a été mis en place un programme du même type, mais dans des proportions plus ambitieuses : 9 stages de gestion publique (sans compter les dédoublements), 10 formations sur les affaires européennes (avec reconduction du voyage d'études), et une session relative à l'actualité jurisprudentielle du droit administratif. La formation des membres des jurys de concours IRA se poursuit, du fait du renouvellement des jurys.

En 2006, l'actualité tant strictement nationale (LOLF) qu'européenne (avenir de l'Union après le rejet par de nombreux États du Traité constitutionnel, débat sur la mobilité des fonctionnaires et sur la transposition du droit communautaire...), conduira à maintenir le programme dans ses grands axes. Le volume de crédits, sensiblement augmenté en 2005 par rapport à l'année précédente (passage de 78.000 euros à plus de 90.000 euros, sur le seul chapitre 34-94) devrait pouvoir être préservé.

S'agissant des actions de formation mises en place au niveau déconcentré, en 2004, les préfetures de région ont reçu, au titre de la formation interministérielle déconcentrée, environ 1,9 million d'euros, soit une somme sensiblement diminuée par rapport à celle de l'année précédente (2,4 millions d'euros), en raison d'un gel budgétaire qui, en seconde partie d'année, a affecté 20 % des crédits. Le nombre d'agents formés ne peut qu'être en baisse par rapport à l'année précédente, mais l'ampleur de cette baisse sera notamment fonction du recours plus ou moins développé, selon les régions, aux formateurs internes issus des différents ministères ; cette pratique atténuée en effet le coût des formations, et permet d'en organiser davantage. La formation sur la LOLF suscite une demande abondante mais il reste à trouver un public pour des sujets qui paraissent souvent loin du « terrain » (GRH, GPEEC, administration électronique trop souvent confondue avec stages informatiques...).

Sept priorités d'utilisation de ces crédits avaient été fixées en 2004, dont quatre à titre principal :

– les techniques de gestion publique à adopter dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) ;

- la gestion des ressources humaines (GRH), en particulier la professionnalisation de la fonction accueil ;
- la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable ;
- le développement de l'administration électronique (formation des agents publics à la conduite du changement et à l'évolution des systèmes d'information).

En 2005, les actions de formation doivent porter, pour 50 % des crédits, sur la GRH dans le cadre de la LOLF, à partir d'une formation de formateurs proposée par la DGAFP réalisée en juin et en septembre 2005.

Les autres priorités principales de formation sont : la mise en œuvre de la deuxième étape de la décentralisation (relations entre l'État et les collectivités territoriales) ; la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable ; la communication publique et la « charte Marianne », notamment dans la relation avec les publics handicapés ou en exclusion sociale ; la sécurité publique et la gestion de crise.

2006, avec l'entrée en vigueur de la LOLF, représentera évidemment une année toute particulière : les priorités de la circulaire demeureront étroitement liées à la réforme budgétaire, particulièrement son aspect GRH, ainsi qu'à celle de l'administration territoriale de l'État, ses objectifs croisant largement ceux de la LOLF, et affectant très directement l'activité professionnelle des agents des services déconcentrés.

Les instituts régionaux d'administration (IRA) proposent également des actions de formation continue interministérielle sur les grandes régions qu'ils couvrent et organisent les formations que leur demandent les administrations déconcentrées.

d) La formation aux questions communautaires

En ce qui concerne l'ENA, le développement de la formation aux questions communautaires constitue l'une des priorités parmi les orientations de la réforme de la formation initiale délivrée aux élèves arrêtées par le Gouvernement en juin 1999. L'intégration du Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), effectif depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2005-355 du 18 avril 2005 modifiant le décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002, marque un renforcement de la dimension européenne de l'ENA.

D'ores et déjà, il faut souligner qu'un nombre croissant d'élèves effectue désormais le semestre de stage international dans une des instances communautaires.

Dans le cadre du programme national de formation interministérielle proposé par la DGAFP, 10 actions de formation continue aux questions communautaires ont été programmées en 2005, que l'on peut répartir en deux

catégories : des formations à caractère général sur l'Union européenne, ses processus décisionnels ainsi que sur l'avenir de la construction européenne ; des formations plus spécifiques sur la mobilité des fonctionnaires en Europe, le *lobbying* et la négociation européenne, les services d'intérêt général dans le contexte européen, l'administration française et l'Union européenne ; un voyage d'études au sein des institutions communautaires fait également partie de cette programmation.

2. – L'action sociale

a) L'action sociale interministérielle

• **Les trois principales prestations d'action sociale interministérielle**

Le ministère de la Fonction publique assure le suivi des trois principales prestations d'action sociale interministérielle : l'aide et le prêt à l'installation des personnels de l'État (AIP/PIP) ; l'aide ménagère à domicile (AMD) ; le chèque-vacances (CV).

– L'aide et le prêt à l'installation des personnels (AIP/PIP)

Cette prestation mise en place en 1990 vise à faciliter l'accès au logement locatif des personnels de l'État affectés en région Île-de-France, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que dans les zones urbaines sensibles. L'aide permet la prise en charge des dépenses réellement payées par l'agent au titre du premier mois de loyer, provision pour charges comprises. Elle ne peut dépasser 609,80 euros. Le prêt est destiné à financer les dépenses de caution exigées avant l'entrée dans le logement. Il peut représenter un maximum de 1.219,60 euros, dans la limite de deux mois de loyer.

Après avoir enregistré, en 2003, une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AIP/PIP, l'année 2004 se traduit par un léger tassement de l'ordre de -1,3 %. Ainsi, le nombre de bénéficiaires s'établit, pour 2004, à 3.317 agents, pour un coût de 1,9 million d'euros. Selon les premières estimations, il est vraisemblable que cette baisse se confirmera en 2005 et pourrait même atteindre près de 13 %.

– L'aide ménagère à domicile (AMD)

Afin d'éviter l'hospitalisation ou l'hébergement en collectivité, le ministère chargé de la fonction publique a institué une prestation d'aide ménagère à domicile. Pour bénéficier de cette aide, le demandeur doit être âgé de plus de 65 ans. Il ne doit pas bénéficier de la prestation spécifique dépendance, de l'allocation compensatrice tierce personne, de la majoration tierce personne ou de l'aide personnalisée à l'autonomie.

Le nombre de dossiers présentés par les fonctionnaires civils retraités de l'État pour bénéficier de l'aide ménagère à domicile (AMD) a légèrement progressé en 2004 de l'ordre de 2 %, soit un nombre de bénéficiaires de 25.916, pour un coût de 21,5 millions d'euros. Pour 2005, il est vraisemblable que l'évolution constatée en 2004 devrait se confirmer. Ainsi, on estime que le nombre de bénéficiaires pourrait atteindre environ 26.400 agents, soit une nouvelle hausse de l'ordre de 1,9 %.

– Le chèque vacances (CV)

La prestation chèque-vacances est, parmi les prestations d'action sociale interministérielle, celle qui s'adresse au champ de bénéficiaires le plus large en associant personnels civils et militaires, qu'ils soient actifs ou retraités. Elle a pour objet de bonifier l'épargne que constitue le bénéficiaire pour organiser et financer ses vacances. Le montant de la mensualité épargnée et la durée du plan sont fixés au gré du bénéficiaire. La bonification accordée par l'État se différencie suivant le volume épargné et les ressources du bénéficiaire.

L'année 2003 a été marquée par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires des chèques-vacances (+ 8,5 % par rapport à 2002). L'année 2004 confirme cette tendance avec une nouvelle progression de l'ordre de 3,3 %. Ainsi, en 2004, 145.880 agents ont bénéficié de cette prestation, pour un coût de 34 millions d'euros. Les premiers chiffres pour l'année 2005 montrent un tassement dans l'évolution du nombre de bénéficiaires. Ainsi, on estime à environ 144.275 les agents susceptibles de profiter de cette prestation en 2005, soit une baisse par rapport à 2004 de 1,1 %.

- **Les actions en faveur de la rénovation des restaurants inter-administratifs**

Les actions en faveur de la rénovation de restaurants inter-administratifs (RIA) se poursuivent au cours de l'année 2005. Ainsi, d'ores et déjà 2,16 millions d'euros ont été délégués au ministère de l'Équipement, en charge de la réalisation des opérations de rénovation de restaurants inter-administratifs.

- **Le transfert de la gestion des prestations familiales aux CAF**

Il a été décidé, au cours de l'année 2004, de confier aux caisses d'allocations familiales (CAF) le versement des prestations familiales dues aux agents de l'État en fonction en métropole qui était jusque-là assuré par les services gestionnaires des ministères.

Ce transfert a été réalisé en deux phases : au 1^{er} janvier 2005 pour tous les ministères, à l'exception du ministère de l'éducation nationale pour lequel le transfert a été effectué au 1^{er} juillet 2005. Au total, ce transfert a concerné 270.000 agents et s'est effectué dans des conditions très satisfaisantes.

L'objectif de cette réforme, mise en œuvre en concertation avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), a été de recentrer l'activité des services des ressources humaines sur leur cœur de métier en confiant aux CAF le soin d'assurer le service de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'État (guichet unique).

Le transfert a permis d'économiser 489 emplois en loi de finances pour 2005.

À l'issue d'un arbitrage interministériel, le taux de cotisation de l'État à la branche famille est resté fixé à 5,2 % (le taux de droit commun est de 5,4 %). De ce fait, l'action sociale individuelle proposée par les CAF à leurs ressortissants n'est pas accessible aux agents de l'État. En revanche, ces derniers ont accès à l'ensemble des équipements collectifs subventionnés par les CAF : crèches collectives, haltes-garderies, centres aérés etc., dans les conditions tarifaires préférentielles appliquées à leurs allocataires. Cette réforme a entraîné la suppression de la prestation service crèches, auparavant payée par l'État (44 millions d'euros) pour permettre l'accès de ses agents à certains équipements collectifs financés par les CAF dans les conditions tarifaires des allocataires (montant prévisionnel 2004 de 55 millions d'euros).

- **Une meilleure connaissance des besoins des agents dans le domaine de l'action sociale**

Si on peut penser que les besoins des agents dans le domaine de l'action sociale ont évolué au cours des dernières années et que les jeunes fonctionnaires, notamment, sont plus attirés par des prestations de nature individuelle plutôt que par des prestations de nature collective, il est difficile de mesurer ce phénomène.

C'est pourquoi, le ministère de la fonction, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, a confié à l'Institut CSA le soin de conduire une vaste enquête sur les attentes des agents en matière d'action sociale. Cette enquête a été lancée au mois d'avril 2005. Elle comporte deux phases : une première phase qualitative destinée à mesurer le niveau de connaissance de l'action sociale interministérielle, les motivations et les freins au recours aux prestations existantes ; une phase quantitative qui, sur la base d'un échantillon représentatif de la population des fonctionnaires, permettra d'apprécier plus clairement les attentes des agents. Les résultats de la première phase ont été présentés par CSA au comité interministériel consultatif d'action sociale du 15 juin 2005. La seconde phase sera lancée au début du mois de septembre de cette année, pour des résultats définitifs en décembre.

Cela permettra à l'évidence d'avoir une meilleure connaissance des attentes des personnels et facilitera l'évolution nécessaire de la politique d'action sociale conduite au niveau interministériel.

- **Mise en œuvre à titre expérimental du « titre emploi service »**

Il a été décidé, dans le cadre des travaux du comité interministériel d'action sociale, d'expérimenter une nouvelle prestation, le « titre emploi-service » (TES). Il s'agit d'un titre de paiement permettant la rétribution de services portant sur la garde d'enfant, le soutien scolaire des enfants de moins de seize ans ainsi que les tâches ménagères. Cette prestation est mise en place en septembre 2005 dans trois régions : la région Nord-Pas-de-Calais, la région Franche-Comté et la région Auvergne. Elle a vocation à s'étendre sous la forme du « Chèque Emploi Service Universel » mis en place dans le cadre du plan de développement des services à la personne.

- **La déconcentration de l'action sociale interministérielle**

Par circulaires en date des 16 juin et 19 octobre 2004, le Premier ministre a engagé la réforme de l'administration territoriale de l'État qui vise à simplifier l'organisation administrative en région et à conforter l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État, y compris en matière de meilleure gestion collective des moyens. Aussi, l'action sociale, en particulier pour les offres de services collectifs (restauration, notamment) fait-elle partie des thèmes prioritaires de mutualisation des moyens des services de l'État au niveau des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), sous l'autorité des préfets de région.

Le projet d'une meilleure organisation de l'action sociale est également présent dans les SMR des ministères de la Fonction publique et de l'Intérieur qui prévoit, dans le cadre de la déconcentration de l'action sociale interministérielle, de confier aux préfets de nouvelles responsabilités, principalement pour la restauration administrative, la réservation de logements et de places en crèches.

Des groupes de travail ont alors été constitués. L'objectif de ces travaux est de mettre en place un schéma de déconcentration permettant de confier de nouvelles responsabilités aux échelons locaux afin de leur permettre d'adapter les dispositifs d'action sociale pour répondre avec efficacité aux besoins des agents. Sur la base des travaux réalisés, il a été décidé de lancer une première expérimentation de la déconcentration, limitée à ce stade à la restauration inter administrative. La région Centre a été choisie pour cette expérimentation qui devrait être effective au 1^{er} janvier 2006.

b) L'action sociale ministérielle

Les prestations d'action sociale développées dans les différentes administrations sont, pour l'essentiel, financées sur le chapitre 33-92. Il est donc assez aisé de mesurer le montant des crédits consacrés à l'action sociale. Le montant global s'élève à 418 millions d'euros pour 2005, contre 406 millions d'euros pour 2004. Les montants consacrés à l'action sociale varient de manière importante entre les ministères. En moyenne, on peut estimer que le montant moyen par agent est de l'ordre de 150 à 200 euros.

S'il est possible d'avoir une photographie globale du montant des crédits ministériels, il est plus difficile de connaître dans le détail les prestations d'action sociale développées par les différentes administrations. Néanmoins, on peut affirmer que 50 % de ces crédits sont consacrés à la restauration administrative. Il s'agit en effet du poste le plus important qui correspond aussi au premier besoin des agents. Les réservations de logements à destination des fonctionnaires mobilisent aussi une enveloppe de crédits conséquente dans quatre ministères : Intérieur, Finances, Équipement et surtout Défense.

Au-delà du financement de la restauration et de la réservation de logements, les administrations attribuent des prestations dites à réglementation commune. Il s'agit de prestations dont les conditions d'attribution et les taux annuels sont fixés par le ministère de la fonction Publique et la Direction du budget, mais dont le financement et la gestion sont assurés par les ministères.

Ces prestations sont constituées pour l'essentiel :

- d'aides aux familles (prestation pour la garde de jeunes enfants – aides aux mères en repos accompagnées de leurs enfants) ;
- d'aides aux séjours d'enfants (colonie de vacances – centres aérés – séjours linguistiques – séjours en maison familiale de vacances et en gîte) ;
- d'aides aux parents d'enfants handicapés (séjours en centres spécialisés pour enfants handicapés – aides aux parents d'enfants handicapés de moins de 20 ans – aides aux parents d'enfants infirmes de 20 à 27 ans poursuivant des études).

Les ministères consacrent aussi une partie de leur enveloppe budgétaire au financement de secours non remboursables pour les agents rencontrant des difficultés momentanées ou de prêts et aides remboursables pour les personnels qui font face à des dépenses spécifiques (achat ou rénovation de logements par exemple). Enfin, certains ministères ont aussi à leur disposition des centres de vacances qui sont subventionnés et permettent aux agents de bénéficier de conditions tarifaires privilégiées.

**CREDITS CONSACRES A L'ACTION SOCIALE DES AGENTS DE L'ETAT EN 2004 ET 2005
(hors crédits d'investissement et d'intervention)**

Ministère	LFI 2005 (en millions d'euros)	Effectifs au 31/12/2002	Montant par agent en 2005
Ministère des affaires étrangères	5,6	0	299,14
Ministère de l'agriculture , de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales	10,2	41.142	248,52
Ministère de la culture et de la communication	4,5	14.882	308,79
Ministère de la défense	107	418.058	256,16
Ministère de l'économie , des finances et de l'industrie	123,1	200.845	613,37
Ministère de l'écologie et du développement durable	0,6	3.564	194,97
Ministère de l'éducation nationale , de l'enseignement supérieur et de la recherche	62	1.227.047	50,54
Ministère de l'emploi , du travail et de la cohésion sociale	7,8	19.700	396,57
Ministère de l'équipement , des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	22,5	116.450	193,82
Ministère de l'équipement , des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer – DGAC	7,7	11.614	668,62
Ministère de l'intérieur , de la sécurité intérieure et des libertés locales	34,2	172.630	198,42
Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative	0,5	8.606	67,14
Ministère de la justice	21,2	69.636	305,11
Ministère de l'Outre-mer	0,3	3.031	131,26
Ministère des solidarités, de la santé et de la famille	8,8	120.324	73,88
Premier ministre (évaluation)	1,1	3.297	334,95
Ensemble – Moyenne	418	2.449.753	170,67
Action sociale interministérielle (hors PCS en 2004 : 44 millions d'euros)	49,5	2.449.753	20,22

II. – LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. – UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES EFFECTIFS ET DES COUTS DE L'EMPLOI PUBLIC

1. – Le dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public

Dans une **approche juridique**, la fonction publique réunit, au sens du décret de création de l'Observatoire de l'emploi public du 13 juillet 2000, les organismes de droit public à caractère administratif dont les agents sont soumis aux règles du droit public.

Hors TOM et Étranger, elle comprend en **2003 4,98 millions d'agents** titulaires et non titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs ce qui représentait environ **22 % des salariés de métropole et des DOM**. Il convient d'y ajouter les **208.000 agents bénéficiant de contrats aidés**, et les **22.700 volontaires de la Défense et de l'Outre-Mer**, soit un **total de 5,2 millions**.

Cette fonction publique rassemble les agents, quel que soit leur statut, qui travaillent dans les services civils et militaires de l'État, dans les collectivités territoriales et dans leurs établissements publics à caractère administratif (EPA), à l'exclusion de ceux dont le régime normal de recrutement est le droit privé. Les EPA non compris dans la fonction publique sont les quatre caisses nationales de sécurité sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAF, CNAVTS) et le centre national d'études de la sécurité sociale et les associations syndicales autorisées. Les autres EPA autorisés, pour une partie seulement de leur personnel, à recruter des agents de droit privé, pour leur part, restent dans le champ de la fonction publique.

On observera qu'il ne suffit pas d'être fonctionnaire pour appartenir à la fonction publique puisque, notamment, les agents fonctionnaires de La Poste (service public à caractère industriel et commercial) ou ceux de France Télécom (société anonyme), sont exclus du champ. Inversement, une personne travaillant dans un ministère, une collectivité territoriale, ou un établissement public est comptée dans l'emploi public même si elle n'a pas le statut de fonctionnaire.

Dans une approche juridique toujours, on peut aussi retenir un champ plus large que celui découlant du décret de création de l'Observatoire, et inclure dans la fonction publique des agents appartenant à tous les organismes de droit public, quel que soit le droit auquel sont soumis les agents, voire à des organismes privés que les conditions de financement ou de fonctionnement placent, de fait, sous tutelle étroite par rapport aux pouvoirs publics. Les frontières de cette fonction publique élargie sont mouvantes car soumises à des considérations plus subjectives ou à des principes contradictoires, lorsque le critère agent et le critère employeur agissent en sens inverse. On peut en particulier retenir comme critères suffisants pour appartenir à la fonction publique :

– la qualité de fonctionnaire, quelle que soit la nature de l'employeur. La fonction publique doit alors inclure les fonctionnaires de La Poste (EPIC) ou de France Télécom (société anonyme) qui constituent encore la majorité du personnel (303.600 titulaires au total en 2003 ainsi que ceux travaillant dans des organismes publics divers ou des organismes privés (22.700 dont 14.000 dans les EPIC marchands) ;

– la nature de droit public du contrat de l'agent, ce qui conduit à inclure les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, dont la rémunération est imputée sur le budget de l'État bien que leur employeur direct appartienne au secteur privé (151.000 personnes en 2003) ;

– la qualité de personne morale de droit public. Les agents des EPIC « non marchands » doivent alors être inclus (37.000). En effet, certains EPIC, tels la Cité des sciences et de l'industrie, l'Opéra national, le commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales... ont certes une activité commerciale mais leur finalité est non marchande. Ils peuvent recevoir des subventions des pouvoirs publics, être soumis aux règles de la comptabilité publique, et même pourvoir leurs emplois par des titulaires.

– la qualité d'établissement public à caractère administratif que l'organisme soit non marchand avec un régime de droit public particulier (62.000 agents dont 55.000 dans les chambres consulaires) ou avec un régime de droit privé (17.000 agents dont 15.000 dans les caisses nationales de sécurité sociale) ou même que l'organisme soit marchand de droit privé (2.500 agents).

Outre les 5,2 millions d'agents correspondant à la définition juridique de la fonction publique, au sens du décret de création de l'Observatoire (4,98 hors emplois aidés et volontaires), les quatre critères énumérés ci-dessus conduisent ainsi à dénombrer 591.000 personnes supplémentaires sans double compte.

Dans une **approche économique**, la fonction publique réunit **5,95 millions d'agents en 2003**. Dans cette approche où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des « administrations publiques ». Ce secteur rassemble les personnes appartenant à l'ensemble des organismes non marchands qui sont financés par des prélèvements obligatoires. Les entreprises nationales, organismes marchands, ne sont évidemment pas concernées par cette définition.

Hors TOM et étranger, elle comprend alors 5,95 millions d'agents au 31 décembre en 2003 (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 26,3 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,96 millions sont fonctionnaires ou militaires (hors volontaires).

Dans cette approche sont comptabilisés :

– pour le secteur des administrations publiques centrales, l'ensemble des agents des services de l'État et de ses établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands nationaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (ex : l'AFPA — association pour la formation professionnelle des adultes -) et ceux de l'enseignement privé sous contrat.

– pour le secteur des administrations publiques locales, l'ensemble des agents des régions, communes, départements et de leurs établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands locaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (les associations locales) et ceux des organismes consulaires.

– pour le secteur des administrations publiques de sécurité sociale, les agents des hôpitaux publics mais aussi ceux des hôpitaux privés fonctionnant sous le régime de la dotation globale de fonctionnement et ceux des assurances sociales : caisses nationales et caisses locales.

On voit clairement que la notion de fonction publique au sens du décret de l'Observatoire de l'emploi public définie plus haut se trouve englobée dans cette définition économique. Néanmoins, quelques établissements publics administratifs, considérés comme « marchands » par la comptabilité nationale, n'appartiennent pas au secteur des administrations publiques. Il s'agit notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées, des OPHLM, de la caisse des dépôts et consignations et des caisses de crédit municipal.

L'Observatoire de l'emploi public note que dans les **établissements publics, les effectifs des EPA ont progressé de 3 %** tandis que ceux des personnes morales soumises au droit commercial ont connu une baisse de 1 %. La croissance des emplois des EPA est le résultat de deux évolutions opposées : une baisse des emplois aidés (-35.000) et une augmentation des autres personnels des établissements publics locaux non marchands des collectivités territoriales, soit 23.200 agents titulaires supplémentaires dans les services d'incendie et de secours et dans les établissements publics intercommunaux.

L'État reste le premier employeur avec 2,543 millions d'agents qui travaillent dans les ministères ou les EPA de droit public mais c'est la fonction publique qui a la plus faible progression de ses effectifs. Depuis 1992, ses effectifs ont augmenté de 9 % moins que l'emploi total (11,4 %). **Entre 2002 et 2003, pour la première fois, les effectifs des ministères ont diminué (-0,2 %) tandis que ceux des établissements publics ont augmenté (+ 8,2 %).** La part prépondérante de l'État dans l'emploi public se réduit progressivement : l'État représentait 54 % de l'emploi public en 1992 et n'en représente plus que 51 % en 2003.

La croissance de la fonction publique de l'État est tirée par celle de ses établissements publics. Les effectifs des établissements publics de l'État comptabilisés dans ce rapport ont augmenté de 17.400 entre 2002 et 2003 (+ 8,2 %). Cette évolution est directement liée à la création de 16.100 postes d'assistants d'éducation affectés aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) en 2003 dans le cadre d'un nouveau dispositif d'aide à l'emploi. L'instauration de ce dispositif modifie la répartition des effectifs entre l'État et les établissements publics : les maîtres d'internat et les surveillants d'externat figurent au tableau des effectifs de l'État alors que les assistants d'éducation et les adjoints d'éducation sont gérés par les établissements d'enseignement et figurent donc aux effectifs des EPA. Hors établissements publics d'enseignement, les effectifs des établissements publics nationaux administratifs baissent de -0,5 %. Sur un an, les emplois aidés ont diminué de 25 %. Si dans le reste des établissements publics, l'évolution est, en moyenne à la baisse, on observe cependant que depuis 1992 les établissements publics tiennent une place grandissante dans la FPE. **Ainsi depuis 1992, les effectifs des EPA ont progressé de 57 % quand ceux des ministères n'augmentaient que de 6 %. Ainsi les EPA qui ne représentaient en 1992 que 6 % des effectifs en représentent 9 % en 2003.**

La croissance de l'emploi public repose sur celle de la fonction publique territoriale (FPT). Elle compte 1,522 million d'agents en 2003 et sa croissance est de 4 % sur l'année hors emplois aidés. Hors emplois aidés, c'est la croissance la plus forte des trois fonctions publiques. Y compris emplois aidés, la croissance de la FPT est toutefois moins prononcée, elle n'est plus que de 1,6 %. La même année, la FPH qui emploie 966.000 personnes connaît une croissance de 2,9 % hors emplois aidés. **En un an, la FPT a absorbé 60 % des 98.000 emplois publics créés, l'État 13 % et la fonction publique hospitalière (FPH) 27 %.**

Votre Rapporteur spécial enfin s'interroge sur l'existence de deux rapports annuels sur l'emploi : celui de l'Observatoire de l'emploi public et celui de la DGAFP (« faits et chiffres »). Le rapport "Faits et chiffres" est un rapport obligatoirement (décret en CE du 28 mai 1982) examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État chaque année début juillet. C'est un véritable bilan social de l'État qui contient des chiffres portant sur un large spectre de données, les commentaires étant limités pour assurer une simple bonne compréhension des chiffres. Le rapport de l'OEP couvre un champ de données plus restreint et présente un caractère à la fois analytique et prospectif (connaissance de l'emploi public, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, approche métiers). Ses missions sont prévues par un décret de juillet 2000 et il fait l'objet d'un débat associant représentants des personnels, des administrations et des parlementaires. Certes ces deux rapports sont complémentaires, mais ils se recoupent en grande partie, générant une certaine déperdition de moyens.

2. – Les dispositions de la LOLF en matière de personnel

a) Les plafonds d'emploi

Les plafonds d'emploi des programmes budgétaires sont les suivants :

PLAFONDS D'EMPLOI PREVUS PAR LA LOLF

Programme	Plafond ETPT 2006
101 — Accès au droit et à la justice	660
104 — Accueil des étrangers et intégration	66
105 — Action diplomatique	8.812
107- Administration pénitentiaire	31.020
108 — Administration territoriale	30.384
112 — Aménagement du territoire	117
113 — Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	259
122 — Concours spécifiques et administration	158
124 — Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	14.921
126 — Conseil économique et social	162
127 — Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	2.443
128 — Coordination des moyens aériens	356
129 — Coordination du travail gouvernemental	2.954
131 — Création	978
134 — Développement des entreprises	3.967
135 — Développement et amélioration de l'offre de logement	3.103
137 — Parité hommes femmes	204
138 — Emploi outre-mer	3.715
139 — Enseignement privé	131.615
140 — Enseignement scolaire du premier degré	335.398
141 — Enseignement scolaire du second degré	477.605
142 — Enseignement supérieur et recherche agricoles	2.696
143 — Enseignement technique agricole	18.955
144 — Environnement et prospective de la politique de défense	9.381
146 — Équipement des forces	16.860
150 — Formations supérieures et recherche	133.316
151 — Français à l'étranger et étrangers en France	3.406
152 — Gendarmerie nationale	100.691
154 — Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	7.942
155 — Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	10.552
156 — Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	131.541
160 — Intégration et valorisation de l'outre-mer	1.185
161 — Intervention des services opérationnels	2.248
164 — Cour des comptes et autres juridictions financières	1.843
165 — Conseil de l'État et autres juridictions administratives	2.836
166 — Justice judiciaire	29.475
167 — Liens entre la nation et son armée	4.044
169 — Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1.390

Programme	Plafond ETPT 2006
172 — Orientation et pilotage de la recherche	11.857
175 — Patrimoines	3.968
176 — Police nationale	147.588
178 — Préparation et emploi des forces	297.497
182 — Protection judiciaire de la jeunesse	8.730
185 — rayonnement culturel et scientifique	1.371
186 — Recherche culturelle et culture scientifique	616
199 — Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services	22.784
203 — Réseau routier national	220
205 — Sécurité et affaires maritimes	224
206 — Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	5.218
207 — Sécurité routière	196
209 — Solidarité à l'égard des pays en développement	3.131
210 — Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	7.159
211 — Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	3.717
212 — Soutien de la politique de la défense	10.466
213 — Conduite et pilotage de la politique de la justice	1.590
214 — Soutien de la politique de l'éducation nationale	28.163
215 — Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	5.103
216 — Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	3.638
217 — Conduite et pilotage des politiques d'équipement	89.951
218 — Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	5.213
220 — Statistiques et études économiques	6.483
221 — Stratégie économique et financière et réforme de l'État	1.528
222 — Stratégie en matière d'équipement	847
223 — Tourisme	326
224 — Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	8.404
225 — Transports aériens	810
226 — transports terrestres maritimes	382
230 — Vie de l'élève	131.783
231 — Vie étudiante	868
232 — Vie politique, culturelle et associative	1.495
Sous total budget général	2.338.584
611 — Formation aéronautique	650
612 — Navigation aérienne	8.504
613 — Soutien aux prestations de l'aviation civile	1.354
614 — Surveillance et certification	821
621 — Journaux officiels	574
631 — Activités régaliennes	282
Sous total	12.185
Total	2.350.769

b) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel pour 2006 s'établiraient à 118.208 millions d'euros, au lieu de 114.762 millions d'euros en loi de finances pour 2005 présentée selon la nouvelle nomenclature budgétaire.

Cette augmentation de 3 % « préempte » plus des deux tiers (69 %) de la marge de progression de dépenses autorisées par la norme de stabilisation en volume (4,9 milliards d'euros). Les marges de manœuvre budgétaires sont donc réduites d'autant. Pour les seuls **crédits de pensions** civiles et militaires, la **progression s'établit à 2,1 milliards d'euros en un an**, pour atteindre 37,9 milliards d'euros (hors allocations temporaires d'invalidité) en 2006. Il est prévu que les dépenses de retraite augmentent mécaniquement du même ordre de grandeur en 2007, ce qui signifie une augmentation mécanique de 2 % des dépenses de personnel de la fonction publique, hors mesures catégorielles, GVT et revalorisation du point d'indice.

Au total, avec **118,2 milliards d'euros**, les crédits de personnel représenteront **42,8 % des dépenses nettes du budget général**, au lieu de 42,3 % en 2005, en corrigeant la loi de finances initiale pour 2005 des exonérations de cotisation sociale après clôture du FOREC.

Dépenses de personnel (titre 2) du budget de l'État pour 2006 sont les suivantes :

DEPENSES DE PERSONNEL DANS LE PLF 2006

Ministère	Mission	PROGRAMME	Total titre 2	Rémunérations d'activité	Cotisations et contributions sociales	Prestations sociales et allocations diverses
Justice	Justice	101 — Accès au droit et à la justice	27.719.589	18.773.432	8.868.881	77.276
Emploi et cohésion sociale	Solidarité	104 — Accueil des étrangers et intégration	5.787.049	2.799.910	2.690.110	297.029
Affaires étrangères	Action extérieure de l'État	105 — Action diplomatique	554.501.766	430.283.218	121.452.388	2.766.160
Justice	Justice	107- Administration pénitentiaire	1.356.898.699	872.566.747	475.759.102	8.572.850
Intérieur	Administration générale et territoriale de l'État	108 — Administration territoriale	1.267.864.975	830.546.251	426.394.415	10.924.309
Intérieur	Politique des territoires	112 — Aménagement du territoire	8.940.000	5.160.000	3.630.000	150.000
Équipement	Politique des territoires	113 — Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	17.357.000	11.680.000	5.543.000	134.000
Intérieur	Relations avec les collectivités territoriales	122 — Concours spécifiques et administration	8.141.627	5.270.843	2.686.192	184.592
Santé Solidarités	Solidarité	124 — Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	776.219.252	518.086.349	249.157.524	8.975.379
Services du Premier ministre	Conseil et contrôle de l'État	126 — Conseil économique et social	30.775.699	22.021.604	8.496.647	257.448
Économie, finances et industrie	Développement et régulation économiques	127 — Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	149.485.496	108.696.586	40.375.491	413.419
Intérieur	Sécurité civile	128 — Coordination des moyens aériens	31.944.920	12.772.799	18.756.422	415.699
Services du Premier ministre	Direction de l'action du gouvernement	129 — Coordination du travail gouvernemental	181.002.499	124.279.035	54.692.488	2.030.976
Culture et communication	Culture	131 — Création	48.434.225	31.832.966	16.367.227	234.032
Économie, finances et industrie	Développement et régulation économiques	134 — développement des entreprises	262.410.180	203.065.895	58.345.901	998.384
Emploi et cohésion sociale	Ville et logement	135 — développement et amélioration de l'offre de logement	148.164.200	97.722.000	49.154.200	1.288.000
Santé Solidarités	Solidarité	137 — parité hommes femmes	9.472.180	6.434.853	2.906.543	130.784
Outre-mer	Outre-mer	138 — Emploi outre-mer	97.976.032	57.817.458	38.939.083	1.219.491
Éducation nationale	Enseignement scolaire	139 — Enseignement privé	6.076.165.810	4.230.906.572	1.500.027.430	345.231.808
Éducation nationale	Enseignement scolaire	140 — Enseignement scolaire du premier degré	15.689.910.051	9.695.334.473	5.928.338.608	66.236.970
Éducation nationale	Enseignement scolaire	141 — Enseignement scolaire du second degré	27.579.464.168	17.373.689.964	9.858.716.806	347.057.398
Agriculture	Recherche et enseignement supérieur	142 — Enseignement supérieur et recherche agricoles	160.706.941	100.770.586	59.567.257	369.098
Agriculture	Enseignement scolaire	143 — Enseignement technique agricole	867.945.275	553.955.560	305.367.518	8.622.197
Défense	Défense	144 — Environnement et prospective de la politique de défense	569.633.640	342.221.645	225.430.574	1.981.421

Ministère	Mission	PROGRAMME	Total titre 2	Rémunérations d'activité	Cotisations et contributions sociales	Prestations sociales et allocations diverses
Défense	Défense	146 — Équipement des forces	1.011.997.530	601.657.157	408.992.196	1.348.177
Éducation nationale	Recherche et enseignement supérieur	150 — Formations supérieures et recherche	7.660.151.491	4.767.850.234	2.840.210.282	52.090.975
Affaires étrangères	Action extérieure de l'État	151 — Français à l'étranger et étrangers en France	196.599.658	157.665.406	37.920.669	1.013.583
Défense	Sécurité	152 — Gendarmerie nationale	5.847.368.061	3.132.814.097	2.692.114.803	22.439.161
Agriculture	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	154 — Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	383.061.004	254.670.054	123.987.225	4.403.725
Emploi et cohésion sociale	Travail	155 — Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	526.058.093	351.576.005	168.476.472	6.005.616
Économie, finances et industrie	Gestion et contrôle des finances publiques	156 — Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	6.602.120.960	4.520.589.316	2.004.690.959	76.840.685
Outre-mer	Outre-mer	160 — Intégration et valorisation de l'outre-mer	65.232.478	48.176.848	16.050.566	1.005.064
Intérieur	Sécurité civile	161 — Intervention des services opérationnels	128.786.396	80.190.584	47.586.586	1.009.226
Services du Premier ministre	Conseil et contrôle de l'État	164 — Cour des comptes et autres juridictions financières	149.871.268	102.449.172	46.902.096	520.000
Services du Premier ministre	Conseil et contrôle de l'État	165 — Conseil de l'État et autres juridictions administratives	194.410.000	132.063.082	61.363.489	983.429
Justice	Justice	166 — Justice judiciaire	1.664.483.717	1.122.729.292	535.019.522	6.734.903
Défense	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	167 — Liens entre la nation et son armée	191.100.602	115.811.803	73.950.435	1.338.364
Défense	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	169 — Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	60.853.668	35.454.769	24.523.176	875.723
Éducation nationale	Recherche et enseignement supérieur	172 — Orientation et pilotage de la recherche	257.681.832	158.823.105	86.858.727	12.000.000
Culture et communication	Culture	175 — Patrimoines	178.207.534	116.010.645	61.280.598	916.291
Intérieur	Sécurité	176 — Police nationale	6.889.010.478	4.506.275.473	2.296.362.861	86.372.144
Défense	Défense	178 — Préparation et emploi des forces	15.353.043.511	8.821.358.465	6.435.870.324	95.814.722
Justice	Justice	182 — Protection judiciaire de la jeunesse	372.714.426	238.293.080	128.170.716	6.250.630
Affaires étrangères	Action extérieure de l'État	185 — Rayonnement culturel et scientifique	89.062.728	81.568.577	6.976.036	518.115
Culture et communication	Recherche et enseignement supérieur	186 — Recherche culturelle et culture scientifique	34.429.408	21.482.586	12.840.366	106.456
Économie, finances et industrie	Développement et régulation économiques	199 — Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services	1.249.352.458	825.969.003	415.419.789	7.963.666
Équipement	Transports	203 — Réseau routier national	14.097.000	9.434.000	4.550.000	113.000
Équipement	Transports	205 — Sécurité et affaires maritimes	15.414.000	9.709.000	5.592.000	113.000
Agriculture	Sécurité sanitaire	206 — Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	238.684.612	159.680.258	76.357.903	2.646.451

Ministère	Mission	PROGRAMME	Total titre 2	Rémunérations d'activité	Cotisations et contributions sociales	Prestations sociales et allocations diverses
Équipement	Transports	207 — sécurité routière	13.124.000	9.077.000	3.940.000	107.000
Affaires étrangères	Aide publique au développement	209 — Solidarité à l'égard des pays en développement	202.553.278	185.575.227	15.778.778	1.199.273
Sport, Jeunesse et Vie associative	Sport, jeunesse et vie associative	210 — Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	362.371.612	235.904.068	122.673.530	3.794.014
Écologie	Écologie et développement durable	211 — Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	224.039.650	148.183.915	75.639.229	216.506
Défense	Défense	212 — Soutien de la politique de la défense	894.984.951	496.499.343	285.947.772	112.537.836
Justice	Justice	213 — Conduite et pilotage de la politique de la justice	100.071.727	64.830.468	29.333.956	5.907.303
Éducation nationale	Enseignement scolaire	214 — Soutien de la politique de l'éducation nationale	1.277.771.444	908.054.078	358.056.829	11.660.537
Agriculture	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	215 — Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	336.206.421	223.671.688	107.972.028	4.562.705
Intérieur	Administration générale et territoriale de l'État	216 — Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	223.684.522	149.254.769	70.020.337	4.409.416
Équipement	Transports	217 — Conduite et pilotage des politiques d'équipement	3.511.207.161	2.257.764.330	1.216.498.870	36.943.961
Économie, finances et industrie	Gestion et contrôle des finances publiques	218 — Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	358.532.899	255.900.192	100.073.961	2.558.746
Économie, finances et industrie	Stratégie économique et pilotage des finances publiques	220 — Statistiques et études économiques	382.759.916	261.798.954	117.241.656	3.719.306
Économie, finances et industrie	Stratégie économique et pilotage des finances publiques	221 — Stratégie économique et financière et réforme de l'État	112.958.404	86.510.439	25.072.691	1.375.274
Équipement	Politique des territoires	222 — Stratégie en matière d'équipement	56.430.444	37.794.023	18.203.366	433.055
Équipement	Politique des territoires	223 — Tourisme	21.368.000	15.208.000	5.594.000	566.000
Culture et communication	Culture	224 — Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	416.160.203	267.308.123	144.780.859	4.071.221
Équipement	Transports	225 — Transports aériens	54.404.563	37.673.589	16.224.861	506.113
Équipement	Transports	226 — Transports terrestres maritimes	25.454.000	17.032.000	8.218.000	204.000
Éducation nationale	Enseignement scolaire	230 — Vie de l'élève	4.230.650.840	2.682.900.135	1.417.125.085	130.625.620
Éducation nationale	Recherche et enseignement supérieur	231 — Vie étudiante	44.173.405	28.664.749	15.260.098	248.558
Intérieur	Administration générale et territoriale de l'État	232 — Vie politique, culturelle et associative	58.003.943	36.074.316	21.337.756	591.871
Total			118.207.625.569	74.434.670.163	42.248.725.265	1.524.230.141

- **Modifications induites par la LOLF en matière de comptabilisation budgétaire des prestations et cotisations sociales des agents de l'État**

– Cotisation « prestations familiales »

Le transfert du service des prestations familiales légales des agents de métropole aux caisses d'allocations familiales (CAF) opéré à l'occasion du projet de loi de finances 2005 se traduit, à compter du 1^{er} janvier 2006 (l'année 2005 constituant une année de transition), par l'instauration d'un taux de cotisation – arrêté à 5,4 % dans le projet de loi de finances 2006 — assis sur la masse salariale (traitement brut hors primes pour les agents titulaires, totalité de la rémunération pour les agents non titulaires).

– Fonds national d'aide au logement (FNAL)

La cotisation au titre du fonds national d'aide au logement (FNAL) est une cotisation, à la charge des employeurs, de 0,1 % assise sur les salaires plafonnés au plafond des cotisations de sécurité sociale. Pour l'État, elle est actuellement centralisée et inscrite sur le budget des charges communes. Il est proposé de « ministérialiser » cette cotisation à compter du 1^{er} janvier 2006.

– Comptabilisation budgétaire des pensions des agents de l'État

La LOLF prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2006, la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) retraçant les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires de l'État. Le CAS retracera les différents régimes de pensions à la charge de l'État (pensions civiles et militaires, pensions des ouvriers de l'État, autres pensions) à travers trois programmes distincts ayant chacun leurs conditions de financement : fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions et allocations temporaires d'invalidité (programme n°741) ; ouvriers des établissements industriels de l'État (programme n°742) ; pensions militaires d'invalidité et victimes de guerres et autres (programme n°743).

Les dépenses du programme n° 741 du CAS relatif aux pensions civiles et militaires de l'État seront les charges de pensions, antérieurement inscrites sur les chapitres 32-97 des ministères. Les recettes de ce programme du CAS seront constituées de la cotisation salariée actuellement existante et d'une cotisation employeur prévue par la LOLF et inscrite au sein du titre 2 de chaque ministère. Les taux de la cotisation employeur, qui s'appliquent à la même assiette que la cotisation salariée, ont été fixés pour le projet de loi de finances 2006 à : 49,9 % au titre des personnels civils ; 100 % au titre des personnels militaires ; 0,3 % au titre des allocations temporaires d'invalidité.

L'assiette est constituée des mêmes éléments de rémunération que pour la cotisation salariée 2005, à savoir le traitement indiciaire et certaines primes soumises à retenue pour pension. Elle ne concerne que les fonctionnaires titulaires.

c) Les mises à disposition et les délégations de gestion

- **Les personnels mis à disposition**

Dans le cadre des mises à disposition (MAD) entre ministères, l'ETPT s'impute sur le ministère qui, ayant mis l'agent à disposition, le rémunère, que les MAD soient sans ou avec remboursement. En cas de remboursement, les crédits à ce titre sont budgétés sur le ministère bénéficiaire de la MAD : il n'y a donc pas adéquation entre la budgétisation de l'ETPT et la budgétisation de sa rémunération.

L'activité des agents rapportée aux ETPT devra être corrigée de l'affectation réelle des agents pour la comptabilité d'analyse des coûts et les indicateurs d'efficience.

- **Les délégations de gestion au sens du décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004**

La délégation de gestion est un acte par lequel un gestionnaire « délégrant » autorise un gestionnaire « déléataire » à réaliser certaines opérations pour son compte.

En matière de dépenses de personnel, la délégation de gestion peut porter sur des actes d'administration (organisation des recrutements ou de la formation) ou la gestion de la paie. Dans ce cas, un gestionnaire de paie consomme les crédits du programme du délégrant. Elle permet, pour des ministères qui ont des agents budgétés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et en crédits dans leurs programmes mais ayant vocation à être gérés (statutairement par exemple) par un autre ministère, de faire assurer cette gestion (statutaire et paie) par cet autre ministère tout en conservant l'exécution (en crédits et en ETPT) dans leurs programmes propres. Elle permet de mettre fin aux transferts récurrents de personnel qui ne peuvent perdurer en régime LOLF et d'assurer l'identité des périmètres de budgétisation et d'exécution. La mise en œuvre de la délégation de gestion en matière de paie est parfois possible dans le cadre du palier 2006 mais c'est une procédure lourde qui doit être étudiée et mise en œuvre soigneusement.

Le dispositif de délégation de gestion est décrit par la circulaire du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de gestion.

3. – La maîtrise des effectifs

a) La poursuite de la diminution du nombre d'agents publics

- **Les plafonds d'emploi**

Le plafond d'emploi sera réduit de 5.318 ETPT au titre de l'effort de réduction des effectifs. Exprimé en solde des créations et suppressions d'emplois, cela correspond à une baisse de 5.100 emplois.

Votre Rapporteur spécial juge cette diminution globale **relativement modeste**. Il s'agit toutefois de la poursuite d'une tendance entamée au début de la législature. La baisse du nombre d'emplois publics est certes moindre qu'en 2005 (-7.392 ETPT), mais supérieure à 2004 (-4.537 ETPT). Des efforts substantiels sont réalisés par certains ministères, par exemple l'Agriculture (-680 ETPT soit -1.136 emplois), l'Équipement -945 ETPT soit -1.733 emplois) ou le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (-2.608 ETPT soit -2.848 emplois).

À l'opposé, l'Enseignement supérieur et recherche verra son plafond relevé de 625 ETPT (soit 3.000 emplois); les plafonds d'emploi seront respectivement relevés de 250 ETPT (500 emplois) au ministère de la Défense, de 364 ETPT (79 emplois) au ministère de l'Intérieur et de 250 ETPT (500 emplois) au ministère de la Justice. Les besoins en emplois liés à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école seront financés par redéploiement ainsi que grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles. En application de la LAPSI (sécurité intérieure), 800 emplois de gendarmes et 650 emplois de policiers seront créés. De même, la LOPE (justice) conduira à créer 500 emplois au ministère de la Justice.

Pour votre Rapporteur spécial, il faut **tendre vers une réduction des effectifs qui se rapproche d'un remplacement sur deux seulement des départs à la retraite pendant les dix prochaines années**. Comme dans toute politique ambitieuse, il faut se fixer un objectif clair et un calendrier précis. Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est une **référence** qui a été évoquée plusieurs fois depuis le début de la législature et qui peut être retenue en tant que telle. **Ce ne doit pas être une règle à appliquer de façon systématique** ou automatique. Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites, les départs à la retraite seront en moyenne de 76.000 par an dans les dix années à venir, du fait de la pyramide démographique favorable. Il faut utiliser cette opportunité démographique, qui ne se reproduira pas, pour engager vigoureusement le processus de modernisation de la fonction publique. Cet objectif pouvait être atteint grâce à des gains de productivité de 2,5 % par an, ce qui n'est pas irréaliste. Comme l'a proposé le Premier ministre en octobre 2005, il serait ensuite souhaitable de redistribuer aux fonctionnaires, sous forme de pouvoir d'achat, 50 % des économies réalisées sur les réductions d'effectifs.

Ce non renouvellement d'un sur deux doit être considéré comme un objectif à maintenir sur le moyen terme et devra être mis en œuvre de façon fine et intelligente. Un lissage dans le temps des réductions d'effectif peut être envisagé, avec un effort moindre certaines années de conjoncture difficile et un rattrapage, ou une avance, les autres années. Cette réduction devra être **nuancée** par une nécessaire modulation entre les ministères. Il est évident que les **priorités** accordées à l'Intérieur et à la Justice par le Gouvernement doivent épargner relativement ces secteurs ministériels. De gros efforts pourraient être faits à l'Éducation nationale, la Défense et les ministères sociaux. En ce qui concerne les **modalités d'application** de cette réduction des effectifs, votre Rapporteur spécial propose une **méthode**, à savoir **faire la distinction entre les agents publics en**

contact direct avec le public et ceux affectés aux fonctions de soutien (voir plus bas).

- **Les plafonds de crédit de personnel**

Outre les plafonds d'emploi, nous avons vu que la LOLF a instauré des plafonds de crédits de personnel (titre 2) par programme, avec le principe de la fongibilité asymétrique. À partir de 2006, les ministères seront libres de la gestion de leurs effectifs, dans la limite des plafonds d'emplois et de crédits de personnel ; ils pourront adapter la structure de leurs emplois en fonction de leurs objectifs. Toutes les décisions ayant une incidence sur la masse salariale (recrutements, avancement, augmentations indemnitaires) seront nécessairement subordonnées à l'obligation de contenir la dépense dans les limites des enveloppes de crédits de personnel. Chaque ministère aura la possibilité de ne pas saturer son plafond, qui est un maximum et non un objectif, sachant qu'il a maintenant le droit d'utiliser les crédits ainsi économisés pour financer des mesures salariales ou tout autre type de dépense (fonctionnement, intervention, investissement).

Nous avons vu l'avantage que présentait une telle solution en termes de responsabilisation et d'optimisation des moyens. Mais au moment de faire sauter un verrou, il faut s'assurer que le verrou qui le remplace est au moins aussi performant. Les ministères risquent maintenant d'être libres de prendre des mesures de gestion de personnel (recrutements, avancement...) en 2006 qui auront des répercussions automatiques en 2007 et les années suivantes. Dans ce cadre, votre Rapporteur spécial estime que le Gouvernement devrait prendre l'engagement formel, en séance publique lors du débat budgétaire de l'automne 2005, pour que, pour chaque mission et/ou programme, **les plafonds de crédits de personnels approuvés dans le projet de loi de finances 2006 soient non seulement maintenus mais aussi réduits les années suivantes.**

- **Les opérateurs**

Enfin, l'attention doit se porter non seulement sur les effectifs de l'État, mais aussi sur les organismes qui lui sont liés pour l'exercice de ses missions, et que l'on désigne par le terme d'« opérateurs ». De ce point de vue, la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 a utilement modifié la LOLF en faisant obligation aux projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances de fournir une « *présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante* ».

La Direction du Budget et la Direction de la réforme budgétaire ont élaboré en mars 2005 une circulaire sur les « informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance 2006 ». À partir des réponses des ministères, un décompte a été effectué, et il résulte que les opérateurs utilisent 233.943 emplois supplémentaires. Aucun document annexé au projet de loi de finances 2006 ne fait mention de ce décompte. Votre Rapporteur spécial estime

qu'il serait utile de demander au Gouvernement de présenter une telle comptabilisation dans un document annexé au projet de loi de finances.

Le tableau présenté en annexe 2 présente le détail des emplois des opérateurs par programme. Ce tableau et ce décompte nécessitent quelques explications méthodologiques.

Le principal problème est que la modification de la LOLF date de juillet dernier, et que les opérateurs n'ont pas encore eu le temps d'établir une comptabilité en termes d'ETPT. Or les systèmes de paie sont extrêmement variables d'un opérateur à l'autre. Si les gros opérateurs pourront sans doute facilement fournir les décomptes demandés en ETPT, d'autres auront plus de difficulté, et ont fourni cette année des décomptes en emplois budgétaires. Le Minefi travaille avec les opérateurs pour une harmonisation, avec comme objectif la présentation du projet de loi de finances 2007.

Un autre problème est l'exhaustivité du recensement. En particulier, dans le programme « formation supérieure et recherche universitaire » de la mission « recherche et enseignement supérieur », seulement 95 % des opérateurs ont répondu au Minefi et ont donc comptabilisé leurs emplois. Le Grand Palais (ministère de la Culture) n'a pas non plus répondu sur ses effectifs...

Un troisième problème est d'éviter les doubles comptabilisations, sachant que 30 à 40 % des opérateurs sont financés sur plusieurs programmes. La règle inscrite dans la circulaire de mars 2005 est celle du rattachement des emplois à un seul programme : si un opérateur participe à plusieurs programmes d'une même mission, le ministre choisit le programme de rattachement ; si un opérateur participe à plusieurs missions, l'annexe 3 à la circulaire statue nominativement sur le rattachement des 18 cas recensés. Les deux opérateurs pour lesquels les statistiques sont significatives sont le CEA (Recherche, Industrie, Défense) et le CNASEA (Agriculture, Emploi), suivi assez loin derrière de l'ADEME et de l'AFSAA.

Le dernier problème est que la notion même d'opérateur a donné lieu à des interprétations aussi parfois contestables, permettant de faire figurer ou non dans le champ des documents budgétaires tel ou tel établissement.

L'enjeu est évidemment pour chaque mission/programme le risque d'une débudgétisation rampante par création d'un établissement public permettant de sortir un contingent d'ETPT du plafond (en ce sens le suivi programme par programme des ETPT de l'État et des emplois des opérateurs sera nécessaire).

- **Les audits et l'impulsion donnée par le Premier ministre lors de sa conférence de presse du 27 octobre 2005**

Tirant les conclusions de cette analyse, le Ministre en charge du budget et de la réforme de l'État, M. Jean-François Copé, a décidé de lancer un programme d'audit de l'État. La première vague d'audits de modernisation de l'État est

intervenue le 13 octobre, avec 17 contrôles lancés simultanément et au moins un par grand pôle ministériel. Un diagnostic précis de l'état de l'ensemble des administrations, en termes d'effectifs, de moyens matériels, d'organisation, pourra être dressé. Chaque audit ne durera pas plus de deux ou trois mois, enclenchant ainsi un mouvement continu de transformation de l'État. Il s'agira de comprendre les dysfonctionnements et y remédier, améliorer le service rendu aux usagers et faire des gains de productivité. Les audits seront assortis de propositions qui pourront notamment consister à supprimer des moyens là où il y en a trop, notamment en termes de personnel. Les rapports d'audit comporteront un calendrier de mise en œuvre des mesures retenues.

Le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, dans sa conférence de presse du 27 octobre 2005, a rappelé qu'il a demandé au ministre chargé du Budget et de la réforme de l'État de veiller à ce que d'ici l'été les principales procédures et les grands services de l'État aient fait l'objet d'une analyse approfondie. À chaque fois ces audits devront conduire à des propositions de modernisation directement opérationnelles, ministère par ministère ; ces propositions devront concerner aussi bien les effectifs nécessaires à l'accomplissement des missions que les méthodes de travail.

Le Premier ministre a estimé que, *« pour dégager de réelles marges de manœuvre, il faut que nous parvenions à une meilleure gestion des effectifs : des fonctionnaires là où nous en avons réellement besoin, en particulier dans les missions en contact direct avec le public, et dans les services qui prennent en charge les plus démunis. Et moins de fonctionnaires là où les processus de modernisation ou la décentralisation le permettent. Je demande à chaque ministre de faire des propositions chiffrées de redéploiement des effectifs et de non remplacement des départs en retraite avant le 1^{er} février 2006, pour les intégrer dans le budget 2007. Je m'engage à redistribuer 50 % des économies salariales aux fonctionnaires en poste, sous forme d'intéressement par l'amélioration des carrières ou des primes de résultat »*.

Il s'agit de mieux gérer les effectifs en augmentant le nombre d'agents là où il y a des besoins et en diminuant leur nombre là où l'informatique a permis de faire des gains de productivité où là où la décentralisation a transféré les compétences. Chaque ministre devra faire des propositions de redéploiement et de non remplacement de postes avant le 1^{er} février 2006, pour que cela soit intégré dans le budget 2007.

Le Premier ministre a rappelé dans sa conférence de presse du 27 octobre sa conception de l'État stratège. Depuis des décennies, l'État n'a cessé d'accumuler de nouvelles fonctions : sécurité, État providence, opérateur économique direct... Aujourd'hui, nous devons avoir une autre conception de l'État, qui fait respecter la règle de droit, qui défend la justice sociale et qui prépare l'avenir. Dès début janvier 2006, le Premier ministre tiendra un séminaire gouvernemental pour déterminer les objectifs 2006 de chaque ministère.

b) *Une méthode : faire la distinction entre services au contact direct avec le public et ceux qui sont dans des fonctions de soutien*

Votre Rapporteur spécial suggère de creuser l'idée de faire une distinction entre les agents publics qui travaillent au contact direct du public (« *front office* ») et ceux qui sont dans les arrières guichets (« *back office* »). Le Gouvernement attache une importance politique majeure à la maîtrise des dépenses publiques et à la réduction de la dette publique. Il attache une toute aussi grande importance à la préservation de services publics de qualité, à la demande expresse de nos concitoyens, et c'est là la difficulté de la tâche que nous entreprenons.

Dans le souci de préserver le service public, et la qualité du service rendu au public, les efforts de productivité et de modernisation de la gestion devraient donc porter prioritairement sur la gestion des « *back office* ». La présence territoriale et les moyens affectés au « *front office* » devraient au contraire être privilégiés. Cette priorité accordée au « *front office* » ne doit pas non plus aboutir à une sanctuarisation, dans la mesure où les effectifs doivent évoluer en fonction des missions demandées (cas des enseignants, des militaires...), le service au public peut être amélioré par une simplification des procédures et une réorganisation du temps de travail des agents (cas des policiers, juges...) ou la productivité peut être améliorée par une utilisation des technologies de l'information et de la communication.

En particulier, il me semble que le « *back office* » doit inclure les effectifs consacrés au remplacement, les fonctions support (gestion des ressources humaines, administration, finance...) et la saisie des dossiers. Il faut également individualiser la part en ETP consacré de fait à la récupération des horaires spécifiques (police, contrôle aérien...). Il serait enfin utile d'ajouter les ETP qui assurent des missions que ne relèvent pas directement du service au public (affectations dans des organismes spécifiques, détachements, mises à disposition).

Le « *front office* » pourrait être constitué de l'ensemble des activités d'une entité gouvernementale (ou d'une entreprise), qui sont exercées en interaction avec le public. Il doit évidemment concerner tout ce qui est en contact avec le public : contact physique pour des missions publiques (« sur le terrain »), contact direct par courrier (traitement de dossier), contact téléphonique... Ce sont les interlocuteurs connus de l'élève, du patient, de l'assuré social, du justiciable, du contribuable,... de l'utilisateur au sens large.

À l'opposé, le « *back office* » (arrière guichet, services d'appui...) est l'ensemble de fonctions administratives ou logistiques qui viennent en appui du service public. C'est l'ensemble des opérations internes de gestion courante (administratives, techniques, etc.) d'une entité gouvernementale (ou d'une entreprise), qui soutiennent les activités exercées en interaction avec le public. La notion découle de notions très proches employées couramment dans les domaines de la finance et du commerce électronique.

Ainsi, le rapport de la Cour des comptes de janvier 2005 recensait 32.000 enseignants qui ne sont pas devant des classes¹. Au ministère de l'économie, la nouvelle direction chargée de l'impôt des grandes entreprises collecte, avec moins de 500 agents, l'équivalent de ce que collectent, pour les autres entreprises, la DGI et la comptabilité publique réunies.

Votre Rapporteur spécial a interrogé les ministères afin qu'ils établissent une présentation détaillée des effectifs à budgéter, en faisant la distinction entre ceux qui sont directement au contact du public et ceux qui ne le sont pas (voir en annexe 1). Les sept ministères qui ont répondu, dans le temps très court du présent rapport, ont indiqué qu'il s'agissait d'éléments de réponse provisoires qui devraient être affinés par des études plus approfondies.

Il ressort de ces réponses que seul le ministère de l'Éducation a émis des doutes sur la méthode, en arguant qu'elle paraît inadaptée aux réalités de l'administration française. Ce ministère est pourtant en phase de modernisation de ses services administratifs en administration centrale et déconcentrée (rectorats et académie), où de gros efforts de gestion sont encore à fournir. À la suite du rapport de la Cour des comptes, il devrait également optimiser la gestion des enseignants qui ne sont pas devant des classes (inoccupés, surnombres, décharges, régularisations...).

Pour le ministère des **Affaires étrangères**, les fonctions de « back office » concernent essentiellement les effectifs appartenant à l'action « soutien » (fonctions support), tant pour l'administration centrale que pour les postes à l'étranger (intendance, entretien, archives, télécommunications, informatique, chauffeurs, résidence).

Pour le ministère de la **Jeunesse et des sports**, la quasi-totalité des agents sont appelés à être en contact direct avec le public ; seulement 5 % des effectifs (c'est-à-dire 358 ETP sur 7.159) sont considérés comme des personnes qui ne sont pas en contact avec le public. On peut regretter dans cette réponse une logique essentiellement corporatiste qui ne distingue pas selon les métiers, les missions, les services, les fonctions...

Le ministère de l'**Écologie** estime que sur 3.717 ETP, 581 (16,4 %) sont affectés au « back office » et 2.967 (83,6 %) étant affectés, en première analyse, au « front office », analysé au sens large, c'est-à-dire au-delà des seules activités en contact avec le public (activités de guichet et de contact avec le public, mais aussi activités de police et de contrôle tournées vers des publics particuliers comme les entreprises, les exploitations agricoles, les associations...). Le « back office » doit être réduit aux seules fonctions administratives ou logistiques, lesquelles exigent en effet un effort permanent de productivité et de modernisation.

¹ Rapport d'information (n° 2215) présenté le 24 mars 2005 par M. Jean-Yves Chamard au nom de la commission des Finances.

Au ministère de **l'Intérieur**, seuls 9 des 15 missions regroupent des activités impliquant un contact direct avec le public, les autres missions relevant du « back office ». Ainsi dans les préfetures, pour la mission sécurité, 824 ETP sont au contact du public. Dans l'administration centrale, 140 ETP sur 2.048 des effectifs administratifs sont au contact direct du public. Les agents de l'administration travaillant majoritairement dans des fonctions supports, seuls les agents ayant un contact direct et fréquent avec le public au sens strict (administrés) ont été retenus, les agents ayant des contacts très occasionnels avec les administrés ou ponctuels avec un public élargi (élu, avocats, professionnels...) ont été exclus. Au total, sur les 28.755 ETP du ministère, 12.489 (43,43 %) sont classés au contact du public et 16.266 (56,57 %) sans.

Le ministère de la **Défense** estime que si certains organismes comme la gendarmerie nationale ou le service de santé des armées sont effectivement en contact direct avec l'utilisateur, les missions assignées à la Défense ne permettent pas d'effectuer une présentation de la totalité des services et des effectifs selon cette typologie. Il a fait procéder à une étude permettant de distinguer les effectifs dédiés aux activités de nature opérationnelle (« front line » par assimilation au « front office ») et ceux consacrés aux fonctions de soutien (« back office »). Peuvent ainsi être regroupés en « front line » les effectifs des fonctions directement liées à l'entraînement, l'emploi des forces, la planification, le renseignement, la conduite des opérations intérieures et extérieures, la sécurité publique et la logistique opérationnelle. Peuvent être regroupés dans la catégorie « back office », les effectifs des fonctions d'administration et de soutien hors opérations, de constitution de capacité des forces et de gestion du personnel. Dans ce regroupement figurent des services administratifs en contact avec l'utilisateur ou des services de soutien au profit des forces. Selon cette méthodologie et en 2005, 258.955 ETP (61 %) sont classés en « front line » et 165.575 (39 %) en « back office ».

Au ministère de **l'Agriculture**, 32.834 ETP (82 %) sont classés en « front office » et 7.084 ETP (18 %) sont classés en « back office ». La distinction repose sur la différence entre les directions et services purement support et les directions de missions. Les effectifs enseignants ont été comptabilisés pour leur totalité dans le « front office ».

Le ministère de **l'Économie** a classé ses programmes selon leur répartition majoritaire « front » ou « back office » (voir annexe 1). La DGI est désormais organisée par publics (grandes entreprises, PME, particuliers). Elle dispose d'outils qui lui permettent de cerner de manière fine la répartition des effectifs par métier et fonction. Il en résulte que 50.736 ETP (67,5 %) sont considérés en « front office » et 24.475 (32,5 %) en « back office ». À la comptabilité publique, l'autre grand réseau du ministère, les effectifs de « front office » sont estimés à 26.622 ETP (48,3 %) et ceux de « back office » à 28.482 (51,7 %). La DGCP s'est engagée depuis 2002 dans une démarche de rationalisation de ses fonctions de « back office », reposant sur la concentration de certaines tâches sur des structures spécialisées, permettant d'améliorer l'expertise ou d'industrialiser les processus.

De manière plus récente, l'organisation du « front office » a également fait l'objet de réforme de structure, sur le mode de la spécialisation et de la concentration, destinées à améliorer la qualité du service à l'utilisateur et à générer des économies d'échelle.

B. – LES ELEMENTS D'UNE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. – La gestion des ressources humaines

Votre Rapporteur spécial estime que l'effort en matière de gestion des ressources humaines (GRH) est le pendant indispensable et complémentaire de la mise en œuvre de la LOLF. Il s'agit de se rapprocher le plus possible des besoins en termes d'effectifs, de métiers et de répartition géographique.

Historiquement les ministères ont pratiqué la gestion administrative du personnel (paye, congés, retraites), puis la gestion de personnel (effectifs budgétaires) et maintenant la gestion des ressources humaines (adéquation des ressources aux besoins). La GRH est toujours constituée de la gestion administrative des personnels, mais englobe aussi la conduite du dialogue social et la gestion des emplois, des effectifs, des compétences et des motivations. Il faut gérer les cinq phases d'occupation d'un emploi : l'exploration, l'apprentissage, la maîtrise, l'innovation et enfin la mobilité vers un autre emploi, faute de quoi s'installent la routine et la démotivation.

Initiée dès le début des années 90, la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est devenue à partir de 2000 un des leviers de modernisation de la gestion des ressources humaines.

Même si la responsabilité de l'élaboration de scénarios de GPEEC s'inscrit avant tout dans une démarche ministérielle, elle constitue néanmoins un axe stratégique pour le pilotage global et la modernisation de l'État. C'est la raison pour laquelle le ministère de la Fonction publique a été chargé de la synthèse de ce dossier.

Le rôle de l'Observatoire de l'emploi public est alors triple : il aide les ministères à mettre au point leurs scénarios GPEEC, en leur apportant un cadre méthodologique et des outils quantitatifs ; il diffuse dans ses rapports les bonnes pratiques à des fins de pédagogie et de transparence ; il cherche à établir des documents de synthèse pour alimenter la réflexion collective et contribuer au pilotage gouvernemental.

Les principaux jalons en ce domaine ont été les suivants :

– élaboration d'un guide méthodologique en juin 2001¹ ;

¹ *Guide méthodologique de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, DGAFP, juin 2001*

- organisation de séminaires de formation pour les sous-directeurs RH ;
- rappel des objectifs de la GPEEC dans les circulaires du ministre de la Fonction publique du 16 décembre 2002 et du directeur de la DGAFP du 9 juin 2004 :
 - mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
 - permettre à l'État de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
 - nourrir le dialogue social en ouvrant un débat avec les organisations syndicales.

Chaque année la DGAFP transmet un questionnaire aux ministères pour leur demander d'élaborer des scénarios GPEEC en respectant un certain nombre de règles communes. Ce dossier doit comprendre :

- une photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années ;
- une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction ;
- une évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme ;
- la définition de la politique de gestion des ressources humaines adaptée à ces évolutions.

La dernière circulaire du 9 juin 2004 reconduisant cet exercice pour 2004 a commencé à tenir compte de la LOLF. Il a été demandé aux ministères, d'une part, d'identifier les catégories de personnel qui ne seront pas comptabilisées dans le plafond d'emplois et, d'autre part, de décrire la structure de leurs emplois par programme LOLF et au sein de chaque programme par statut et grande famille professionnelle. Ces éléments d'informations sont de nature à compléter ceux demandés par la direction du Budget et à garantir ainsi la transparence des informations sur l'emploi public.

En 2002 a été lancé le projet interministériel « SIRH » (système d'information sur les ressources humaines) qui a notamment pour objectif d'industrialiser la collecte des données nécessaires à la GPEEC. Ces informations (projection des départs, analyse comparative...) seront ensuite mobilisées par l'intermédiaire d'un « infocentre » fonction publique (qui constitue un projet complémentaire) à partir d'outils décisionnels.

En 2005 a commencé l'élaboration d'un répertoire interministériel des métiers de l'État : ce projet doit permettre de mieux articuler les carrières des agents aux besoins des services publics, en évitant tout cloisonnement ministériel.

Pour ce qui concerne les évolutions induites par la mise en œuvre de la LOLF, il faut relever que les objectifs associés aux programmes ne prendront de la pertinence qu'au terme de deux ou trois ans au moins ; le besoin d'une prospective concernant les moyens correspondant à ces objectifs, et en particulier les moyens humains, s'imposera tout naturellement. En conséquence, la démarche de GPEEC sera encore plus nécessaire ; elle devra être adaptée pour être rendue cohérente avec les nouvelles données de la loi organique.

Par ailleurs, la LOLF va induire une nouvelle étape de déconcentration pour permettre aux responsables de BOP (responsables de services déconcentrés) de disposer d'une capacité de pilotage des moyens affectés à leur structure. Il est en effet nécessaire qu'à la définition d'objectifs, de résultats à atteindre, d'indicateurs permettant de mesurer ces résultats, corresponde une extension de la capacité managériale, qui donnera un contenu concret à l'accroissement de l'autonomie des gestionnaires largement annoncé à l'occasion de la promotion de la LOLF. Il s'agira donc moins de se focaliser sur la déconcentration des actes de gestion au sens juridique du terme que de s'assurer que les chefs de service, responsables locaux, disposent d'une réelle capacité d'intervention lors de la définition du schéma d'emplois de leur service, du choix de leurs collaborateurs, de la conduite de leurs carrières et de l'organisation du travail de la structure dont ils ont la charge.

Cette évolution induira un changement du partage des rôles entre DRH centrale et services déconcentrés. La première aura un rôle stratégique : elle organisera le débat interne sur les grandes orientations du ministère en lien avec les directeurs de programme et à partir de là réalisera le plan ministériel de GPEEC. Ce plan servira de cadrage général pour l'allocation des moyens entre programmes et pour la définition des politiques et des programmes de recrutement et de formation. Par ailleurs la DRH centrale entretiendra les référentiels ministériels du système d'information partagé, définira les objectifs associés à la GRH et les règles internes en cette matière, assurera le suivi de la mise en œuvre de ces règles ainsi que le respect des principes liés au statut de fonctionnaire, sera garante des grands équilibres en matière de GRH, et conduira le dialogue social à l'échelon national.

Les services déconcentrés auront à définir à partir de leurs objectifs la structure d'emplois qui leur est nécessaire, dans toute la mesure du possible ils devront établir les profils d'emplois à recruter (lato sensu, un accueil en mutation ou en détachement s'analysant comme un recrutement à l'échelon local) et participer au choix des candidats. C'est à ce niveau que les modalités d'organisation du travail (répartition des fonctions et des tâches, définition des règles précises en matière d'horaires, de congés, établissement d'un plan de formation du service...) seront arrêtées. Enfin le responsable local devra être un

acteur jouant un rôle déterminant dans le suivi et le déroulement de la carrière des agents (intervention lors des modulations de primes, des avancements, des promotions...). Pour bien maîtriser ces nouvelles responsabilités, un plan local de GPEEC pourra être élaboré. À l'occasion de la LOLF, il convient donc que la répartition des responsabilités en matière de GRH soit réexaminée, adaptée afin d'apporter aux gestionnaires locaux la marge d'autonomie nécessaire pour tenir le rôle qu'on souhaite leur voir jouer dorénavant, formalisée dans un document établi par chacun des ministères, afin que dans cette période de changement, ces nouveaux repères soient visibles et sans ambiguïté.

Le recensement des besoins en ressources humaines de l'échelon déconcentré définis en fonction des objectifs poursuivis, le cas échéant, dans le cadre des plans locaux de GPEEC, et l'affichage des orientations retenues en matière de GRH, sont des éléments facilitant la convergence des approches entre échelon local et central. Au-delà, pour garantir la cohérence de l'action, et en particulier le respect des orientations définies dans le plan ministériel de GPEEC, il conviendra d'instituer un dialogue entre les niveaux central et local. S'agissant des emplois, le dialogue noué pour la préparation du budget de l'exercice futur devra être l'occasion d'identifier les marges de manœuvre créées au niveau du BOP par le départ de certains agents et la manière dont le responsable de BOP souhaite utiliser celles-ci (remplacement à l'identique, recrutement d'agents d'un autre corps, transformation de crédits de titre II en crédits d'une autre nature...). Il appartiendra ensuite au responsable de programme en lien avec le directeur des ressources humaines de décider s'il est fait droit à ces demandes, au cas où celles-ci s'inscrivent dans les axes de la politique du ministère en cette matière.

- **Le dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public**

Les plans de GPEEC des ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Économie, de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, et de la Justice font l'objet d'une analyse dans le rapport de l'Observatoire de l'emploi public du 6 septembre 2005 ⁽¹⁾.

L'analyse des plans GPEEC montre que tous les ministères ont progressé dans la mise en correspondance des effectifs avec les missions :

- il y a tout d'abord ceux qui ont redéfini profondément leurs missions ;
- il y a ensuite les ministères qui — après avoir déjà réfléchi sur leurs missions — engagent une démarche prospective d'analyse des besoins en compétence ;
- il y a enfin des ministères qui ont chiffré l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires allant jusqu'à la mise en place de plans de recrutement. Tous également, de façon plus ou moins aboutie, ont intégré des stratégies GRH dans leurs plans GPEEC.

(1) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/oep>

Le ministère de l'Équipement a analysé de façon approfondie ses missions en les classant dans les quatre catégories suivantes : les missions qui devront être développées, les missions ou activités qui devront être réorientées, les missions ou activités qui devront être progressivement abandonnées, les missions ou activités qui devront être transférées. La nature même de ce classement montre à quel point ce ministère se prépare à des changements importants qui impliquent une gestion des ressources humaines adaptée.

Le ministère des Affaires Étrangères a choisi de faire ressortir dans son plan – en grandes tendances – les conséquences de l'évolution des conditions d'exercice de ses missions sur ses effectifs.

Le ministère de l'Économie a engagé quant à lui en 2004 une démarche visant à identifier de façon précise les besoins en compétences à l'horizon 2010.

Le plan GPEEC de la Défense s'inscrit dans les perspectives de la loi de programmation militaire 2003-2008 qui a pour objectif la consolidation de la professionnalisation. Compte tenu de la nécessité d'ajuster de façon continue les effectifs aux besoins des armées, les questions d'attractivité et de fidélisation sont des éléments importants de la politique de GRH du ministère.

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

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

L'Éducation nationale, confrontée au même défi du recrutement (renouvellement de 150.000 enseignants entre 2007 et 2011), prend aussi appui sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 pour définir son plan GPEEC. Là encore beaucoup reste à faire.

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

2. – La réforme de la notation et l’instauration progressive de la rémunération liée aux performances

Le statut général des fonctionnaires, qui fait reposer l’avancement sur la valeur professionnelle et l’ancienneté, a mal vieilli. Les pratiques en vigueur laissent une trop grande place à l’ancienneté alors qu’une gestion pertinente des déroulements de carrière doit favoriser la motivation des personnels.

Votre **Rapporteur spécial** estime que l’instauration d’une rémunération liée aux performances est la continuation logique et naturelle, au niveau des agents publics, de la mise en œuvre de la LOLF. Elle est un facteur puissant de motivation et de productivité pour les fonctionnaires. Il s’agit de passer de la « budgétisation par la performance » à la « gestion (ou *management*) par la performance ».

• Régime de notation des fonctionnaires

Dans le prolongement des conclusions rendues, en juillet 2001, par le comité d’enquête sur le coût et le rendement des services publics, la réforme du système de notation a été entreprise. Elle a abouti à la publication du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d’évaluation, de notation et d’avancement des fonctionnaires de l’État. Ce texte institue la procédure d’évaluation des fonctionnaires déjà mise en place dans de nombreux départements ministériels. Il vise également à simplifier les procédures de notation et d’avancement d’échelon tout en récompensant mieux les fonctionnaires dont la valeur professionnelle se distingue par l’octroi de réductions d’ancienneté plus conséquentes. Il fait de l’évaluation et de la notation les outils d’une gestion renouvelée des ressources humaines.

Les premiers résultats de la réforme peuvent être présentés. L’examen des arrêtés ministériels d’application fait apparaître des différences de positionnement des administrations vis-à-vis de la réforme, liées notamment aux spécificités de chaque administration.

La majorité des départements ministériels semblent toutefois ouverts au nouveau système. Certains ministères ont souhaité voir en la réforme le moyen de valider des expérimentations déjà engagées. Pour d’autres, celle-ci représente une innovation profonde. Elle induit parfois une tentation de contourner le décret du 29 avril 2002 en organisant une rotation des agents bénéficiaires des réductions d’ancienneté au lieu d’identifier les meilleurs agents. La majorité des départements ministériels semble toutefois ouverte au nouveau système.

Ces différences de positionnement conduisent les ministères à adopter des stratégies variées. Pour certains, le décret de 2002 représente l’occasion de marquer une rupture avec le régime antérieur, telle que l’abandon de la note chiffrée. Pour plusieurs autres ministères, le choix d’une certaine continuité a été fait, avec, en général un déplafonnement de la notation ou une élévation du plafond actuel. À cette différence de stratégie s’ajoute la diversité des points sur

lesquels les administrations font porter leurs efforts : ce peut être l'entretien d'évaluation, ou les critères de notation, ou la définition d'un barème fin par exemple. Toutefois, les marges de manœuvre offertes par le décret du 29 avril 2002 pourraient globalement être mieux utilisées. En effet, malgré des éléments positifs, les administrations semblent réticentes à utiliser complètement les possibilités offertes par le décret : regroupement de corps ou de grades relevant de corps différents (notions de métier et de filière), notation bisannuelle donnant plus d'impact à l'évaluation, déconcentration des chefs de service ayant le pouvoir de notation.

Au terme de ce premier bilan, la réforme apparaît bien engagée mais les potentialités du décret pourraient lui conférer une ampleur supérieure. En tout état de cause, la mise en œuvre du nouveau régime de notation constitue un puissant levier de modernisation de la gestion des ressources humaines.

- **L'instauration d'une rémunération liée à la performance**

Dans le droit de la fonction publique, les notions de mérite et de performance n'apparaissent pas en tant que telles mais nombreuses sont les dispositions qui s'en rapprochent. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances au 1^{er} janvier 2006, l'État s'est doté d'un important levier de changement culturel. Alors que la LOLF a été construite autour de la notion d'évaluation de la performance des politiques publiques, les instruments de gestion des ressources humaines permettant d'assurer une meilleure reconnaissance des agents qui concourent à cette performance restent encore à élaborer.

Dans cette perspective, un groupe de travail réunissant l'ensemble des ministères a été mis en place le 16 février 2005 par le ministère de la Fonction publique. L'élément central de la mise en place d'un tel management réside dans l'instauration d'une procédure d'évaluation claire et transparente, s'appuyant sur des objectifs professionnels préalablement fixés. Les dispositifs de reconnaissance de la performance mis en place reposent *a minima* sur un système de primes, individuelles ou collectives (de type intéressement aux résultats globaux), ils sont le plus souvent articulés avec des mécanismes de promotions accélérées ou d'amélioration des conditions de travail.

Le décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR) en faveur de certains personnels des administrations centrales a permis d'achever la régularisation des régimes indemnitaires en administration centrale et de simplifier leur architecture. Les montants déplafonnés, versés au titre de la prime de rendement aux administrateurs civils, ont ainsi été intégrés dans l'IFR.

Un décret et deux arrêtés publiés le 21 juillet 2004 ont introduit la « prime de résultats exceptionnels » (PRE) dans la police nationale visant à valoriser la culture de la performance en matière de sécurité intérieure. Ce dispositif comporte

trois volets : un volet collectif (taux forfaitaire de 400 euros), un volet individuel (de 100 à 500 euros) et un volet grands événements (100 euros). Les bénéficiaires de la PRE sont tous les agents de l'État affectés dans un service de la police nationale.

S'inspirant des recommandations du rapport du conseiller d'État M. Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État, remis au Premier ministre en février 2004, une première expérimentation sur la rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale a été mise en œuvre en juin 2004 avec six ministères volontaires ⁽¹⁾ Elle a concerné 44 directeurs d'administration centrale. La MIPES a évalué cette expérimentation le 3 mai dernier et a donné un avis positif sur le processus mis en place. En effet, une discrimination réelle a été effectuée dans les parts variables, la tendance globale des ministères ayant consisté à faire varier entre 6 % et 16 % les parts variables totales. Cette expérimentation est donc étendue à partir du 1^{er} juillet 2005 à l'ensemble des directeurs des six ministères déjà impliqués puis, à partir du 1^{er} janvier 2006, à l'ensemble des directeurs d'administration centrale de tous les ministères. L'extension aux autres cadres supérieurs des ministères pourrait intervenir ultérieurement quand le dispositif sera définitivement stabilisé.

Au-delà, une extension à l'ensemble des personnels sera envisageable, sur la base de mesure collective de la performance, avec des primes également collectives.

L'OCDE a réalisé, entre octobre 2004 et octobre 2005, une enquête auprès de plusieurs de ses membres sur leurs politiques de rémunérations liées aux performances ⁽²⁾. Plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont désormais adopté des dispositifs de rémunération liée aux performances pour une partie au moins de leurs agents publics. La plupart des cas concernent les cadres, mais ont été étendus de plus en plus à toutes les catégories de personnel. Les raisons les plus fréquemment invoquées sont la montée des contraintes budgétaires et la volonté de stimuler la motivation individuelle et la responsabilité des agents, afin d'améliorer la performance. La politique salariale repose sur trois constituants principaux : le salaire de base, la rémunération liée au poste et les éléments de rémunération liés à la performance. La part de rémunération en fonction de la performance représente environ 10 % pour les non cadres et peut aller jusqu'à 20 % pour les cadres.

Le rapport de l'OCDE recommande de mettre le processus d'évaluation des performances au cœur du système. La rémunération en fonction des performances va de pair avec la délégation (déconcentration) des fonctions de gestion des ressources humaines, en vue de donner à l'encadrement davantage de

(1) *Économie, Finances et Industrie ; Intérieur ; Défense ; Équipement ; Agriculture ; Services généraux du Premier ministre.*

(2) [http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/68a824e22a0a4a64c1256f1d0055b211/\\$FILE/JT00170865.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/68a824e22a0a4a64c1256f1d0055b211/$FILE/JT00170865.PDF) ;
<http://www.oecd.org/dataoecd/16/12/35117906.pdf>

souplesse et de liberté. La rémunération liée aux performances doit être appliquée dans un environnement qui favorise des relations de travail fondées sur la confiance. Au-delà d'inciter à la motivation, elle doit être surtout utilisée comme le signal d'évolutions plus larges de la gestion.

3. – Les freins à la mobilité

Une mobilité des fonctionnaires bien conçue et organisée peut être bénéfique au fonctionnaire, à son administration et au corps social. Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité comme la simplification du détachement, la mise en position hors cadre et l'amélioration des conditions de réintégration.

Les freins actuels à la mobilité sont considérés comme autant de freins à la mise en œuvre des aspects administratifs de la réforme de l'État. Une mobilité accrue facilite la re-ingénierie administrative.

• **Mesures prises pour encourager la mobilité professionnelle**

Le principe de mobilité des fonctionnaires est une priorité et sa mise en œuvre fait l'objet d'une volonté forte devant se traduire de la manière la plus large possible.

Le développement de la mobilité professionnelle et géographique au sein de la fonction publique française et vers le secteur privé passe d'abord par un accès facilité par la généralisation du détachement.

Il convient de signaler la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique qui, dans son article 11, oblige la quasi-totalité des corps et cadres d'emplois à prévoir une possibilité d'accès par détachement. La DGAFP a parallèlement donné des orientations afin que les viviers soient définis de façon très large. Un délai de six mois à compter de la publication de la loi a été donné aux administrations pour réviser dans ce sens le statut des corps concernés. Cette réforme, dont la force symbolique est importante, supprimera des obstacles juridiques injustifiés à la mobilité.

Afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État, le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions statutaires des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions a été modifié par le décret n°2002-684 du 30 avril 2002, n° 2004-1193 du 9 novembre 2004 et n° 2005-165 du 22 février 2005, en simplifiant les procédures de détachement.

Dans un souci de simplification, le décret du 22 février 2005 a supprimé la contre signature du Premier ministre et du ministre chargé du budget sur certains arrêtés de détachement, au profit d'une procédure d'avis conforme du ministre de la fonction publique sous une forme dématérialisée. Le décret du 10 août 2005

étend aux mises « hors cadres » la nouvelle procédure adoptée pour certains arrêtés de détachement par le décret du 22 février 2005. Ces nouvelles règles, qui portent principalement sur la suppression de la contre signature du ministre chargé du budget et le remplacement de la signature du Premier ministre par un avis conforme du ministre chargé de la fonction publique par le biais d'une procédure dématérialisée, devraient engendrer des gains de temps appréciables dans le traitement des dossiers et faciliter la mobilité des fonctionnaires. À l'instar du dispositif applicable en matière de détachement, est maintenue la signature du Premier ministre sur les arrêtés plaçant les administrateurs civils en position hors cadres.

L'article 4 du décret n° 2002-684 du 30 avril 2002, inséré à l'article 19 du décret du 16 septembre 1985 précité, met en œuvre un dispositif permettant que le détachement n'ait pas d'incidence sur la promotion interne dans le corps de détachement. Cette mesure est prise en application du protocole du 10 juillet 2000 et permet de considérer les détachements comme de véritables recrutements qui abondent les emplois propres du corps et entrent dans le calcul de l'assiette pour l'accès à ce corps par promotion interne.

Que ce soit à l'issue d'un détachement, d'une mise en position « hors cadres » ou d'une disponibilité, le décret du 16 septembre 1985 a été modifié pour que les conditions de retour des fonctionnaires soient améliorées. En premier lieu, un mécanisme de prévenance a été institué à l'issue de chacune de ces formes statutaires de mobilité pour permettre une gestion prévisionnelle plus efficace des fonctionnaires. En second lieu, les modalités de réintégration ont été améliorées pour l'ensemble des fonctionnaires à l'issue d'une mobilité. Ainsi, en matière de détachement, la rénovation du dispositif de retour des fonctionnaires est dominée par le passage d'une réintégration à la première vacance à une réintégration immédiate, au besoin en surnombre, assorti du délai de prévenance.

Le renforcement de la mobilité inter fonctions publiques passe d'une part par l'introduction, dans les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois qui ne le prévoient pas encore, de la possibilité d'accès, par la voie du détachement, aux fonctionnaires de même niveau des deux autres fonctions publiques et d'autre part, pour les corps déjà ouverts, par des mesures d'assouplissement des conditions à remplir pour se présenter aux concours internes ou pour bénéficier du détachement et ensuite de l'intégration définitive.

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

C'est ainsi que le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 instituant une indemnité d'administration et de technicité pour l'ensemble des agents de catégorie C et une partie des agents de catégorie B des administrations centrales et des services déconcentrés a été modifié par le décret n° 2004-1267 du 23 novembre 2004 afin, notamment, de permettre une modulation de cette indemnité suivant un critère géographique. Ce décret autorise une majoration du montant de référence de l'indemnité lorsque les agents sont affectés dans des zones géographiques dont l'attractivité insuffisante affecte les conditions d'exercice des fonctions. La liste de ces fonctions est fixée dans l'arrêté propre à chaque ministère.

Afin de développer davantage la mobilité des fonctionnaires de l'État au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, une possibilité de détachement a été introduite dans le décret du 16 septembre 1985 précité, par le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen autre que la France dans la fonction publique de l'État et modifiant le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions.

Le décret du 2 mai 2002 précité permet le détachement des fonctionnaires de l'État auprès de l'administration d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Il vise à donner aux fonctionnaires une expérience dans une fonction publique étrangère de l'Union européenne. Cette nouvelle possibilité de mobilité communautaire est assortie d'une garantie de réintégration si l'administration d'accueil met fin à leur détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice des fonctions. Une convention doit être passée entre l'administration d'accueil et l'administration d'origine du fonctionnaire ; elle définit la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités.

Enfin plusieurs dispositions législatives et réglementaires adaptent les retraites des fonctionnaires détachés dans une administration étrangère et facilitent le déroulement de carrière des fonctionnaires effectuant des missions de coopération internationale.

- **Lever tous les freins financiers et juridiques**

Lors de sa conférence de presse du 27 octobre 2005, le Premier ministre a mentionné expressément la nécessité de lever tous les freins à la mobilité dans la fonction publique. Le Premier ministre part de la forte attente des fonctionnaires pour plus de mobilité. Hier, il était logique de passer toute sa vie professionnelle dans le même métier ; aujourd'hui, de nombreux fonctionnaires voudraient pouvoir changer plus facilement de carrière, dans leur propre ministère ou bien encore à l'extérieur. On peut être professeur pendant plusieurs années et vouloir,

par exemple, ensuite travailler au ministère de l'Intérieur, au ministère des Affaires sociales, à l'étranger ou bien dans une collectivité locale.

Le Premier ministre demande donc que chaque année, les secrétaires généraux des ministères proposent un nombre de postes significatif pour les fonctionnaires d'autres administrations, en fonction des besoins de leurs administrations.

Tous les cinq ans, les fonctionnaires devront avoir la possibilité de faire un point sur leur développement professionnel. Au bout de quinze ans, ils auront un droit à un bilan approfondi qui pourra ouvrir sur une deuxième carrière. En 2006, 1.000 enseignants qui ont plus de quinze ans de carrière seront pris en charge et formés afin de leur offrir une deuxième carrière dans une autre administration ou une collectivité locale, sur la base du volontariat. Aujourd'hui, une centaine d'enseignants seulement peuvent avoir accès à une carrière à l'extérieur de l'Éducation nationale. Le Premier ministre a demandé aussi à Christian Jacob, ministre de la Fonction publique de lever tous les freins financiers et juridiques à la mise à disposition ou au détachement des fonctionnaires d'une administration vers une autre. Un document public sur les postes disponibles devra être mis en ligne au 1^{er} semestre 2006, pour donner une totale transparence à ces ouvertures de poste. Les acquis de l'expérience professionnelle seront valorisés dans les promotions internes comme dans les critères de sélection pour les concours.

Il faudra aussi conduire une réflexion spécifique sur les cadres dirigeants de l'État. Aujourd'hui, nous avons besoin de hauts fonctionnaires qui répondent aux attentes de nos concitoyens dans les secteurs qui sont les priorités de l'avenir (gestion des risques sanitaires et environnementaux, solidarité, éducation, recherche...). Leur recrutement doit être élargi, leur formation doit faire davantage appel aux compétences scientifiques et valoriser l'expérience. Pour gérer avec plus d'efficacité leur carrière, Le Premier ministre a décidé de créer un secrétariat général de l'administration, placé auprès du Premier ministre. Il devra faciliter les échanges d'un ministère à l'autre et coordonner le réseau des secrétaires généraux des différents ministères. Enfin, il faudra développer une vraie fluidité des carrières à l'échelon local entre les différentes administrations, pilotée par le Préfet.

La multiplication des freins à la mobilité, joint à l'extrême segmentation des corps, entraîne une rigidité importante du système.

4.- Vers une réforme des cadres statutaires

Dans le prolongement du rapport public du Conseil d'État de 2003 (M. Marcel Pochard), le Gouvernement réfléchit à un projet de loi d'orientation de la fonction publique. Cette réforme doit toucher des sujets aussi différents que la formation initiale et continue, la haute fonction publique ou la nécessité d'un renouvellement du dialogue social. Une question centrale est la transformation des quelques 1.000 corps différents pour en faire de véritables métiers ou filières

professionnelles, autour desquelles articuler les administrations publiques. Or la gestion de ces corps est coûteuse et peu efficace.

Près de 80 corps ont déjà été supprimés ces cinq dernières années. Comme l'a évoqué le ministre de la fonction publique, on pourrait passer à l'étape supérieure et regrouper les corps de la fonction publique autour de huit grandes filières comme la sécurité, le technique, la santé, le social, l'administration financière, la culture, la formation et l'administration générale.

La fonction publique est aujourd'hui confrontée à de nombreux enjeux.

Tout d'abord, le choc démographique va se traduire par des départs massifs en retraite de fonctionnaires dans les dix ans qui viennent. Ce mouvement doit être accompagné par de nécessaires évolutions de la part de l'État. Cette étape majeure doit être l'occasion de repenser l'organisation même de la fonction publique, afin d'éviter la dispersion actuelle en de trop nombreux corps, simplifier certaines règles excessivement complexes, redonner des perspectives aux notions de carrière et de mobilité, permettre le recrutement sans limites d'âge et favoriser la promotion interne.

Pour atteindre ces objectifs, la fonction publique doit parallèlement adapter ses règles aux exigences de gestion des ressources humaines. Celle-ci doit, plus qu'aujourd'hui, se fonder sur une approche personnalisée et une véritable évaluation des compétences, ce qui requiert tout à la fois une évolution des pratiques de gestion mais également du cadre législatif et réglementaire actuel. Il en va non seulement du bon fonctionnement de l'administration, pour assurer les tâches qui lui sont confiées, mais également de son attractivité dans la perspective des recrutements importants auxquels elle sera certainement confrontée.

Au-delà, le dialogue social dans la fonction publique souffre également de maux, qui ont été identifiés à de nombreuses reprises. Il se caractérise notamment par un important formalisme, un manque de portée concrète, le caractère obsolète de certaines de ses règles. Il est aujourd'hui impératif de revivifier cet élément essentiel au bon fonctionnement de l'administration. Ce constat est partagé tant par les administrations que par les organisations syndicales.

Enfin, la fonction publique est conduite à évoluer sous l'influence de nouveaux éléments de son environnement. Ainsi, le droit communautaire de la libre circulation, fondé sur une logique d'emploi, doit s'articuler avec les principes de la fonction publique française. Par ailleurs, le droit budgétaire, avec la mise en œuvre de la LOLF, invite également à la mise en œuvre de réformes profondes en matière de fonction publique. En effet, il se propose de responsabiliser les gestionnaires sur des programmes, ce qui implique nécessairement que ceux-ci aient un rôle à jouer en matière de gestion de leurs ressources humaines.

Les réformes permettant de répondre à ces enjeux doivent faire l'objet d'une concertation approfondie au sein de la fonction publique.

Au vu de ces enjeux, une évolution en profondeur de la fonction publique apparaît nécessaire. Le Conseil d'État, dans les considérations générales de son rapport public 2003, en établit le constat. Le gouvernement partage pleinement cette analyse.

Rapport du Conseil d'État 2003
Perspectives pour la fonction publique en France

La réforme de l'État et, plus spécifiquement, celle du statut de la fonction publique est, en France, un sujet sur lequel le Conseil d'État a produit un rapport dont Marcel Pochard présente les idées maîtresses.

En France, les fonctionnaires (plus de cinq millions de personnes) sont soustraits au droit commun du travail. Ils bénéficient d'un statut très particulier supposé initialement les mettre à l'abri « *des fantaisies, des injustices, de l'arbitraire toujours possible du pouvoir* » (Jules Jeanneney). Ils forment du même coup une - sinon plusieurs - corporation particulièrement puissante.

Tout en rappelant les raisons d'être de ce statut très particulier des agents de la fonction publique, ses caractéristiques essentielles, ses vertus et ses défauts, Marcel Pochard montre qu'une évolution fondamentale est aujourd'hui indispensable.

La fonction publique est confrontée, souligne-t-il, à trois enjeux majeurs : celui de la performance, la sphère publique ne pouvant rester à l'écart d'une tendance largement inévitable ; celui d'une meilleure gestion des ressources humaines, dont on sait quel est le rôle clef dans l'efficacité des organisations ; enfin, celui de la conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit, notamment le droit budgétaire et celui de la libre circulation des agents publics en Europe.

Pour relever ces défis, l'auteur définit cinq pistes de réforme. La première est relative au régime juridique des agents publics et à la nécessité, sans remettre en cause son particularisme, d'en revoir « *son champ et son contenu* ». La deuxième porte sur l'introduction, dans le droit de la fonction publique, du contrat. La troisième concerne les modalités de gestion des agents, et la quatrième les modalités d'organisation et de gestion des personnels, y compris la nécessité de séparer le grade de l'emploi. Enfin, la cinquième piste concerne l'indispensable développement d'un meilleur dialogue social au sein des administrations.

« *Le temps est incontestablement venu d'une évolution en profondeur du système français de fonction publique* » écrit Marcel Pochard, le rédacteur du rapport...

D'ores et déjà, de nombreuses mesures ont été prises en matière de fusions de corps, de simplification administrative, de déconcentration de la gestion du personnel, de renforcement de la mobilité, de modernisation de régimes statutaires tels que les positions des fonctionnaires ou la notation. Ainsi, les mesures relatives aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, adoptées au cours des années 2003 et 2004, ont permis de fonder une politique générale d'évaluation et de mettre en œuvre des rythmes différenciés d'avancement, qui s'inscrivent dans la perspective d'une rémunération prenant mieux en compte la valeur professionnelle.

Néanmoins, il est aujourd'hui nécessaire de poursuivre et d'amplifier ces efforts. Dans son rapport, le Conseil d'État propose plusieurs pistes de réflexion, dont certaines retiennent toute l'attention du gouvernement, que ce soit en termes d'assouplissement du cadre statutaire ou d'organisation générale de l'administration. Sur ce dernier point, la haute juridiction définit notamment l'horizon d'une fonction publique structurée par des cadres de fonctions en

nombre réduit, déterminés par quelques grandes filières professionnelles. D'ores et déjà, ce souci de rationalisation de la construction statutaire inspire les réformes actuellement menées en matière de fusions de corps et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ces différentes pistes doivent faire l'objet d'expertises approfondies afin de déterminer les conditions de leur possible mise en œuvre. Elles constituent en tout état de cause une réflexion stimulante pour la réforme administrative, dont le gouvernement entend tirer tout le bénéfice.

En matière de dialogue social, plusieurs pistes de réforme sont également à l'étude, et une concertation a été engagée avec les organisations syndicales sur ce sujet. À cette occasion, plusieurs thèmes sont abordés, notamment les comités techniques paritaires, la place de la négociation ou encore les conditions de validité des accords. Il importe d'abord de donner un nouvel élan aux comités techniques paritaires, qui constituent l'instance suscitant aujourd'hui les plus fortes critiques, relatives notamment à leur composition et leur mode de désignation. La réforme du dialogue social requiert également un renforcement de la négociation, encore insuffisamment présente dans la fonction publique.

Par ailleurs, plusieurs perspectives de réforme, visant à préparer la fonction publique aux nouvelles données de son environnement, sont également à l'étude. Après la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, on peut citer le projet de loi portant dispositions relatives à la fonction publique, présenté aux conseils supérieurs des trois fonctions publiques en juin — juillet 2005. Il traite notamment de la déontologie des fonctionnaires et des cumuls d'activités et rémunérations, face aux besoins d'attractivité de la fonction publique et d'échanges réciproques avec le secteur privé. Il pourra être complété par des dispositions relatives au recrutement, notamment par la mise en place de la valorisation des acquis de l'expérience et l'actualisation de dispositions parfois obsolètes.

Votre Rapporteur spécial note avec intérêt les travaux de l'Observatoire de l'emploi public sur la démarche métier dans la fonction publique de l'État. Un répertoire interministériel des métiers de l'État est en cours d'élaboration, et devrait être finalisé en mars 2006. Il doit devenir l'élément de cohérence permettant d'avoir une lecture commune des emplois de l'État et de partager les mêmes concepts.

5. – Les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration

L'« Acte II » de la décentralisation constitué par loi du 13 août 2004 est l'occasion d'une réorganisation des processus au sein de l'administration centrale comme des administrations territoriales. Sur la période 1980-2001, la fonction publique d'État avait augmenté de 15 % et la fonction publique territoriale de 38 %, et il faudra éviter de renouveler cette dérive. Le Gouvernement a amorcé une réforme de l'État déconcentré avec un regroupement en huit grands pôles placés auprès du préfet.

- **Les conséquences sur la fonction publique de décentralisation**

La décentralisation a connu une étape décisive avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les transferts prévus par la loi concernent des missions en matière de développement économique, formation professionnelle, voirie et grands équipements, action sociale et santé, éducation et culture. Ces transferts de compétence s'accompagnent des transferts des services et des agents de l'État qui les exercent aujourd'hui, selon des modalités qui ont pour objectif de préserver la continuité du service public tout en assurant des garanties individuelles aux agents concernés (125.000 agents).

Les effectifs et les corps concernés sont directement liés aux transferts de compétences. Les transferts en matière d'action économique, de formation professionnelle, d'action sociale (gestion du RMI) et de tourisme concernent essentiellement des cadres administratifs et des personnels d'inspection issus des ministères de l'économie et des finances, des affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité et de l'équipement ; leur nombre est d'environ 2.500. Le transfert de routes nationales et de grands équipements (ports, aéroports) concerne environ 30.000 agents, essentiellement de la filière exploitation du ministère de l'équipement et qui relèvent des corps d'agents et chefs d'équipe d'exploitation, de contrôleurs et ingénieurs des travaux publics de l'État.

Les plus importants transferts en nombre d'agents sont ceux du ministère de l'Éducation nationale. Le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) d'une part parachève la décentralisation intervenue au début des années 1980 en matière de construction, réparation et équipement des lycées et collèges et d'autre part, accompagne le transfert de responsabilité aux régions et départements en matière de fonctionnement de ces établissements scolaires (accueil, restauration, hébergement et entretien). Environ 92.000 agents relevant de quatre corps du ministère de l'éducation nationale et des corps équivalents du ministère de l'agriculture, s'agissant des lycées agricoles, sont concernés. Il s'agit du corps des ouvriers d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement, des corps d'ouvriers professionnels et de maîtres ouvriers des établissements d'enseignement et de celui de technicien de l'éducation nationale.

Les transferts s'effectueront en deux étapes :

– La première étape consiste en une mise à disposition des agents affectés dans les services exerçant avant le 1^{er} janvier 2005 la compétence transférée, ces services étant préalablement délimités par convention entre l'administration de l'État et la collectivité territoriale concernées ou à défaut par arrêté interministériel. Pendant cette période, les agents continuent d'être gérés administrativement et rémunérés par leur ministère d'appartenance qui conserve les emplois budgétaires correspondants. En revanche, ils dépendent fonctionnellement de la collectivité à laquelle la compétence a été transférée. Toutefois, une situation particulière existe déjà et sera maintenue pour les

personnels des établissements scolaires : ils sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

Cette première étape débute à la date d'entrée en vigueur de la loi de décentralisation, début 2005, et se termine lorsque, après un travail concerté entre l'administration de l'État, la collectivité et les personnels, la répartition des services et des agents est définitivement arrêtée.

– La deuxième étape, qui débute donc à la date d'effet du décret de partition définitive des services, comporte la création des emplois aux budgets des collectivités et leur suppression concomitante au budget de l'État. Pour les agents, elle consiste en l'exercice, dans un délai de 2 ans à partir de la publication du décret de partition des services, d'un droit d'option. Chaque fonctionnaire choisira soit de demander son intégration dans la collectivité d'accueil ; il sera alors placé à équivalence de grade et d'échelon dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, soit de conserver son statut de fonctionnaire de l'État en demandant un détachement dans la collectivité d'accueil. Les agents non titulaires verront leur contrat maintenu, la collectivité se substituant à l'État en tant qu'employeur.

Le statut général des fonctionnaires territoriaux et les statuts particuliers des cadres d'emplois ayant été élaborés suivant le principe de parité entre les fonctions publiques, les fonctionnaires de l'État pourront être accueillis dans des cadres d'emplois équivalents sans que des modifications réglementaires importantes ne s'imposent.

Des adaptations statutaires ont néanmoins été prévues, notamment afin de permettre de régler la situation des personnels TOS dont les conditions particulières d'exercice de leurs fonctions justifient la mise en œuvre de dispositions statutaires spécifiques. D'autres adaptations plus ponctuelles sont également en cours, afin de tenir compte de certaines spécificités, s'agissant notamment de personnels détachés sur des statuts d'emploi qui ne trouveront pas une situation équivalente dans la fonction publique territoriale. Les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale et le régime du détachement sans limitation de durée font parallèlement l'objet d'une concertation pour finaliser les décrets correspondants.

Par ailleurs, les effectifs transférés se répartissent entre les régions, les départements et des communes et groupements de collectivités, qui sont des structures dont la taille leur permettra d'assurer la reprise de la gestion des personnels transférés dans de bonnes conditions.

Votre **Rapporteur spécial** souhaite qu'à la fin du processus de transfert des personnels, les effectifs des services de l'État soient réellement et durablement réduits à due proportion.

- **Réorganisation des services déconcentrés de l'État**

La nouvelle étape de la décentralisation, la mise en œuvre prochaine de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ont offert l'opportunité de donner une réalité plus grande à la déconcentration : recentrage des compétences de l'État, réforme de l'organisation territoriale, renforcement de la responsabilité des autorités déconcentrées, meilleur pilotage et mesure de la performance des politiques menées au niveau local.

Les travaux interministériels menés à un rythme soutenu depuis avril 2003 ont abouti à une réforme qui a fait l'objet d'une communication au Conseil des ministres du 28 janvier 2004 et a permis la refonte des décrets relatifs aux pouvoirs des préfets (décret 2004-375 du 29 avril 2004).

Les grandes lignes de cette réforme sont les suivantes :

- La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État. Si le niveau départemental demeure essentiel pour la mise en œuvre des politiques de proximité, notamment la sécurité, le niveau régional est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'État et des interventions des collectivités décentralisées.

Cette réforme conduit à un élargissement des compétences du préfet de région. Désormais ce dernier, outre le pouvoir de direction qu'il exerce sur les services de l'État à compétence régionale, exception faite d'un certain nombre de domaines, anime et coordonne l'action des préfets de département.

Il est chargé de conduire, en concertation avec les préfets de département et les chefs de services régionaux, l'élaboration du projet d'action stratégique de l'État (PASER), qui fixe, pour trois ans, les priorités de l'État dans la région. Il prend une part active au processus budgétaire, en application de la loi organique relative aux lois de finances, en faisant au Gouvernement des propositions d'objectifs et de moyens, en rendant compte régulièrement des résultats obtenus.

Il sera créé par ailleurs, un programme budgétaire pour coordonner les interventions territoriales de l'État (PITE) permettant de réunir en une ligne fongible, les crédits issus de différents ministères. Ce programme répondra à un besoin très fort de coordination, pour gérer plus rapidement des projets interministériels complexes, d'envergure régionale ou interrégionale, à l'exemple du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse.

- Les structures territoriales de l'État seront rationalisées.

Certains services comme les directions régionales du commerce extérieur, les délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme, sont supprimés ou intégrés dans d'autres services.

Les autres services régionaux et interrégionaux sont regroupés en huit pôles concernant respectivement : l'éducation et la formation, la gestion publique et le développement économique, les transports, le logement et l'aménagement, la santé publique et la cohésion sociale, l'économie agricole et le monde rural, l'environnement et le développement durable, le développement de l'emploi et l'insertion professionnelle, la culture. Les chefs de pôle qui animent et coordonnent l'action des services membres du pôle, reçoivent une lettre de mission du préfet qui peut leur déléguer sa signature.

La réunion des préfets de département et des chefs de pôle forme le comité de l'administration régionale (CAR), instance collégiale appelée par le préfet de région jouer un rôle de conseil d'administration de l'État en région, notamment en établissant le projet d'action stratégique de l'État en région (PASER) et débattre de tout sujet d'intérêt régional concernant l'action, le fonctionnement et les moyens des services.

Les préfets de région favoriseront les économies d'échelle et une meilleure synergie entre les services par la mise en commun de certains de leurs moyens, notamment en matière de recrutement de fonctionnaires et de formation. Cette mutualisation sera facilitée par l'utilisation d'outils de coopération interministérielle rénovés (les délégations interservices), ou nouveaux (les mandats de gestion) et par la constitution de plates-formes logistiques régionales.

– Cette réforme ne constitue qu'une première étape. Elle se poursuivra au niveau régional, par des expérimentations pour préparer les évolutions futures dans la voie d'un rapprochement. Au niveau départemental, la réforme se poursuivra par la préparation d'une réforme des services de l'État ; l'objectif est de parvenir à une administration de proximité plus performante, plus lisible et plus simple, sans reproduire au niveau départemental la réorganisation en pôles décidée pour le niveau régional.

Les propositions de réorganisation des préfets de département qui ont été transmises (via les préfets de région) le 1^{er} mai 2005 consistent essentiellement à renforcer la coordination entre les services (pôles, missions interservices, délégations interservices) et à mutualiser les moyens (GRH, immobiliers, achats). Les projets des préfets de département ont été analysés par la Direction de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE) et par le comité des secrétaires généraux présidé par le Secrétaire général du Gouvernement, dont le secrétariat est assuré conjointement par le ministre de l'Intérieur et par le ministre chargé du Budget et de la Réforme de l'État.

Une circulaire du Premier ministre du 28 juillet 2005 engage les préfets à mettre en place des pôles de compétences, des missions et délégations interservices, des guichets uniques et des formules de mutualisation, conformément à leurs propositions. Il est prévu de procéder, dans le cadre du Comité des secrétaires généraux, à un examen des conditions de mise en place de modes de gestion et d'organisation intégrées. Quelques fusions de services

(notamment DDE/DDA) devraient également être expérimentées (en principe dans six départements).

– Le transfert de certaines compétences aux collectivités locales, les suppressions ou réductions de services qui en découlent, le resserrement des structures en pôles et leur corollaire la mutualisation des moyens (crédits et personnel) de fonctionnement, les réflexions menées aujourd’hui relatives à l’organisation départementale, tous ces éléments peuvent laisser penser qu’une réduction de l’ordre de 10 % des effectifs (hors éducation nationale) est possible ; par contre les conséquences en termes de répartition géographique sont difficilement appréciables.

6. – Les autres aspects de la réforme de la fonction publique

a) Le dialogue social dans la fonction publique

Votre Rapporteur spécial estime que les changements profonds engendrés par la mise en œuvre de la LOLF et de méthodes modernes de gestion des ressources humaines ne pourront se réaliser dans de bonnes conditions qu’avec la mise en place d’un dialogue social rénové et approfondi.

À la fin de l’année 2002, plusieurs groupes de travail ont été constitués avec les organisations syndicales sur la politique de concertation. Divers sujets ont été examinés au cours de ce processus de concertation, notamment la promotion de corps, l’avancement de grade, la mobilité des fonctionnaires, la diversification et la professionnalisation du recrutement des agents publics ou encore la situation des agents non titulaires.

La réforme des retraites s’est accompagnée d’un dialogue soutenu avec les organisations syndicales. Celui-ci s’est traduit par une évolution du projet initial, et la signature d’un accord entre le gouvernement et plusieurs organisations syndicales représentatives, avant la présentation du projet de loi au Parlement. Les transferts de personnel induits par la décentralisation ont également constitué un thème majeur de dialogue social, notamment entre la présentation des grandes lignes du projet à la fin du mois de janvier 2003 jusqu’à l’examen du texte par le Conseil supérieur de la fonction publique de l’État en septembre de la même année.

Le 11 mai 2004, lors d’une table ronde avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires (CGT, UNSA, FSU, CGT-FO, CFDT, CFTC, CGC), le ministre de la fonction publique et de la réforme de l’État a entamé un processus de concertation destiné à moderniser les règles du dialogue social dans la fonction publique.

Celui-ci souffre en effet de maux qui ont été identifiés à de nombreuses reprises. Il se caractérise notamment par un important formalisme, un manque de portée concrète, le caractère obsolète de certaines de ses règles. Il est aujourd’hui

impératif de revivifier cet élément essentiel au bon fonctionnement de l'administration. Ce constat est partagé tant par les administrations que par les organisations syndicales et les agents publics.

Dans cette perspective, plusieurs réunions de travail associant l'administration et les organisations syndicales ont été menées au cours des mois de mai et juin 2004. Ces travaux ont repris à l'automne 2004. À cette occasion, plusieurs sujets ont fait l'objet de discussions approfondies, tels que le rôle des comités techniques paritaires et leur mode de désignation, la place de la négociation ou encore le champ de la concertation.

Au-delà de la modernisation des règles même du dialogue social, le ministère de la fonction publique s'attache à conduire une politique de concertation soutenue, concernant notamment le suivi de la mise en œuvre de la réforme des retraites (sujet des carrières longues) ou la décentralisation. Une commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales a été créée par décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004 et s'est réunie trois fois depuis cette date. Cette concertation régulière est, selon les sujets, prolongée par un dialogue sectoriel dans les ministères concernés. En matière de décentralisation, le décret n° 2005-529 du 24 mai 2005 a créé des commissions tripartites locales, placées auprès des préfets de région et des préfets de département. Elles assurent un suivi des transferts des services et des personnels.

b) La négociation salariale

Une communication en Conseil des ministres est attendue pour la mi-novembre. L'idée est d'étendre le champ de la négociation salariale, au-delà du salaire *stricto sensu*, à d'autres éléments statutaires et sociaux, tels que les aides au déménagement en cas de mobilité, les cautions de location, les indemnités de déplacement ou les aides sociales. Toutes ces actions sociales sont des avancées concrètes et créent un environnement quotidien favorable pour les fonctionnaires. *A contrario* une augmentation indifférenciée du point fonction publique coûte très cher à l'État et ne représente pas grand-chose pour les fonctionnaires.

Une telle démarche globale a récemment été expérimentée au ministère de l'Intérieur. Un accord global, signé par tous les syndicats, a concerné une réduction des effectifs (-1.500 fonctionnaires) et une augmentation de 80 % du nombre des promotions.

Pour la construction du projet de loi de finances pour 2006, la valeur du point retenue correspond à la valeur du point fonction publique au 1^{er} novembre 2005, soit 53,7110 euros.

ÉVOLUTION DE LA VALEUR DU POINT DEPUIS 2002

Date d'effet	Valeur (en euros)	Évolution (en %)
01/01/2002	51,8174	
01/03/2002	52,1284	+ 0,60
01/12/2002	52,4933	+ 0,70
01/01/2004	52,7558	+ 0,50
01/02/2005	53,0196	+ 0,50
01/07/2005	53,2847	+ 0,50
01/11/2005	53,7110	+ 0,80

Le coût de la revalorisation de 1 % de la valeur du point fonction public s'établit à 781 millions d'euros pour l'État, dont 66 millions au titre de l'enseignement privé. À cela s'ajoutent 28 millions pour les pensions des anciens combattants et victimes de guerre (ACVG) et 22 millions sur les budgets annexes. Soit un total de 831 millions d'euros. Le coût pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière est du même ordre de grandeur, soit donc au total 1,6 milliard d'euros.

Le coût n'a pas été mesuré pour l'ensemble des opérateurs des ministères, toutefois il est estimé à 50 millions d'euros pour La Poste, 26 millions d'euros pour les établissements publics à caractère scientifique et technologique et 2,5 millions d'euros pour Météo France.

Concernant les mesures catégorielles, le montant total de l'enveloppe est fixé à 516 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006 avec les extensions en année pleine des mesures de 2005. Elle s'inscrit dans une progression continue après 455 millions attribués en 2002, 408 en 2004 et 439 en 2005.

**ENVELOPPE CATEGORIELLE EN LFI 2005 ET PFL 2006
(y compris les extensions en année pleine des
mesures de l'année précédente)**

	2005	2006
Équipement/mer	18	34
SGPM/DATAR/Plan	1,8	4,8
Sports	1,3	0,9
MINEFI	49	58
Justice	20	16
Intérieur	50	68
Enseignement scolaire	181	212
Enseignement supérieur	16	19
Agriculture	5	9
Affaires étrangères (hors IR)	1,2	1
Santé-Emploi	12	7
Outre Mer	0,8	0,8
Culture	2	2
Défense	81	82
TOTAL	439	516
Enseignement privé	61	47

- **Principaux facteurs de progression des dépenses de personnel en 2004 et 2005**

La masse salariale représente la dépense totale de personnel. Sa progression dépend de la variation des effectifs et de la variation du salaire moyen par tête (SMPT). Ce dernier correspond à la masse salariale divisée par les effectifs. Cette valeur est sensible aux modifications de la structure démographique de l'emploi public, induites par les mouvements d'entrées et de sorties, et la progression des rémunérations des personnes présentes deux années consécutives. Le glissement-vieillesse-technicité (GVT) négatif (ou « effet de noria ») mesure la diminution de la masse salariale induite par le départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants.

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) s'intéresse uniquement aux personnes présentes deux années de suite de telle sorte que les effets de structures démographiques sont neutralisés. Cet indice mesure l'évolution moyenne de la rémunération d'une personne présente deux années consécutives. Elle est la somme de mesures générales et de mesures catégorielles, d'une part, et de mesures individuelles (GVT positif), d'autre part.

Trois facteurs concourent à l'évolution de la RMPP :

- le principal facteur de progression de la RMPP est le GVT positif estimé à 2 % ;

- les mesures générales sont principalement le fait de l'évolution du point fonction publique. Il a progressé de +0,5 % en janvier 2004, en février et en juillet 2005. Une quatrième augmentation de 0,8 % est prévue pour novembre 2005. La moyenne annuelle d'augmentation, qui était de 0,5 % en 2004, est estimée à 0,84 % en 2005, les effets report sont d'ores et déjà de 0,96 % pour l'année 2006 ;

- concernant les mesures catégorielles, le montant total de l'enveloppe est fixé à 516 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006 avec les extensions en année pleine des mesures de 2005. Elle s'inscrit dans une progression continue après 408 millions attribués en 2004 et 439 en 2005.

En 2005, la RMPP dans la fonction publique d'État devrait progresser de 3,5 %.

En 2006, sans revalorisation supplémentaire de la valeur du point fonction publique, les mesures catégorielles, le glissement-vieillesse-technicité (GVT) positif ainsi que l'extension en année pleine des mesures générales de 2005 doivent permettre à la RMPP de progresser de 3,8 %.

La progression du SMPT en 2006 est estimée à 1,7 % grâce aux seuls effets d'augmentation du point en 2005 reportés en 2006 et les mesures catégorielles arbitrées dans le projet de loi de finances 2006. L'évolution du

SMPT des agents de l'État, qui ne représente en rien l'évolution du pouvoir d'achat de ces mêmes agents, était assez faible en 2004. Ce creux est notamment imputable aux départs en retraite plus importants constatés en 2003 : les agents sont remplacés par des jeunes en début de carrière donc moins payés.

c) La durée du temps de travail

M. Thierry Breton, ministre de l'Économie, avait exploré la voie en déclarant, le 16 octobre dernier, qu'allonger le temps de travail des fonctionnaires est « *une piste* » à considérer : « *aujourd'hui, on le fait dans le privé, pourquoi ne pas le proposer dans le cadre de la sphère publique, à partir du moment où des négociations s'engagent* ».

Actuellement les heures supplémentaires sont plafonnées à 25 heures par mois dans la fonction publique. Le système de rachat de jours de RTT existe seulement dans la police, CRS, personnel pénitentiaire et hospitalier.

Le Premier ministre, lors de sa conférence de presse du 27 octobre 2005, a estimé qu' : « *Il faut que les fonctionnaires qui veulent travailler plus pour gagner plus puissent le faire : je souhaite donc que nous parvenions à un déplafonnement des heures supplémentaires dans les secteurs où il est réclamé, en particulier pour les infirmières à l'hôpital. Il faut aussi que nous élargissions le principe du rachat des jours de RTT pour ceux qui le souhaitent* ».

Sans revenir sur la législation sur les 35 heures, il s'agit simplement d'ouvrir la possibilité de racheter les jours de RTT, sur la base du volontariat.

d) L'Utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC)

Comme votre Rapporteur spécial l'a expliqué dans son rapport de l'an dernier, l'Utilisation des TIC et l'administration électronique sont sources gain de productivité et devraient permettre une amélioration du service public avec moins de fonctionnaires. L'évolution rapide des techniques l'impose. Un effort de formation professionnelle, tout au long de la vie, est nécessaire.

III. – DEUX COMPTES SPECIAUX

A. – LE COMPTE D’AFFECTATION SPECIALE : « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT »

1. – Le constat et les propositions de la Mission d’évaluation et de contrôle

La Mission d’évaluation et de contrôle (MEC) a mené au cours du premier semestre de cette année un travail d’investigation sur l’immobilier public, qui l’a conduit à dresser un constat particulièrement critique ⁽¹⁾. L’État français a 10 ou 15 ans de retard par rapport aux grands groupes industriels et à ses voisins européens.

La fonction d’État propriétaire a progressivement disparu. L’administration des Domaines a reconnu qu’elle se cantonnait à un rôle de « notaire ». Dernier avatar des commissions administratives créées à cet effet, la « Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l’État » (MIVPIE) a également reconnu qu’elle ne disposait pas de moyens suffisants et qu’elle devrait « passer à la vitesse supérieure », au-delà de la simple constitution de listes de cessions.

L’État connaît mal son parc immobilier. Le tableau général des propriétés de l’État (TGPE) a, certes, été actualisé récemment, afin de réaliser le bilan patrimonial prescrit par la LOLF au 1^{er} janvier 2006. Mais il ne couvre actuellement que 90 % du parc de l’État (26.800 immeubles) et n’inclut pas les immeubles des établissements publics (30.000 immeubles supplémentaires). Cette mauvaise connaissance cache une sous occupation chronique et un accroissement des surfaces ; des informations non vérifiables font état, entre mars 2000 et octobre 2003, d’un accroissement de 660.000 m² en Île-de-France et de 188.000 m² à Paris...

Les résultats des cessions (160 millions d’euros en 2004 et 600 millions d’euros prévus en 2006) sont en deçà des objectifs établis, à l’initiative de la Commission des Finances, par les lois de finances de 2004 et 2005 (respectivement de 500 et 850 millions d’euros). Les pratiques de l’État en matière de procédures de cession sont obsolètes, entraînant une baisse des prix de cession pouvant atteindre 30 à 50 %.

L’État n’a pas les moyens d’entretenir son parc immobilier, ce qui porte préjudice à sa valorisation et menace la sécurité de certains édifices. L’Inspection générale des finances a estimé qu’avec une maintenance préventive, il serait possible d’économiser près de la moitié des 2 milliards d’euros consacrés à cet entretien.

(1) *Rapport d’information (n° 2457) « Immobilier de l’État : sortir de l’immobilisme » présenté le 6 juillet 2005 par votre Rapporteur spécial.*

La réforme du cadre juridique de l'immobilier de l'État est en cours avec le déclassement des immeubles de bureau et l'assouplissement des procédures de cession. Mais elle reste à parfaire : les collectivités locales disposent des droits de priorité et de préemption, qui se surajoutent, et le code du domaine de l'État aurait dû être réformé depuis le 31 décembre 2004 déjà.

On ne peut que constater une incurie totale de la gestion des logements de fonction de l'État, telle que décrite dans le rapport de décembre 2003 de l'Inspection générale des finances. Ce rapport a totalisé 137.000 logements, en précisant bien qu'il s'agit d'un décompte incertain - faute de recensement fiable -, et incomplet - de par l'absence de comptabilisation des entreprises publiques, des collectivités locales ou des hôpitaux. La valeur locative de ce parc est estimée à 1,4 milliard d'euros, alors que le total des redevances perçues par l'État ne dépasse pas 30 millions d'euros... Près de 20 % du parc de logements de fonction des ministères de la Culture, de l'Économie et de la Justice sont vacants !

Partant de ce constat, la MEC a alors fait des propositions dont le point central est la nécessité d'instaurer un pilotage politique de la fonction immobilière de l'État, lui permettant d'assurer réellement son rôle de propriétaire. La solution préconisée serait que le ministre en charge du Budget s'occupe directement du dossier, et soit assisté d'un « conseil de pilotage » pour lui faire des propositions et contrôler la mise en œuvre des décisions. Ce conseil serait composé de parlementaires, de représentants des administrations et de professionnels de l'immobilier. Il reprendrait les compétences de tous les comités interministériels en charge de l'immobilier, qui auraient donc vocation à disparaître.

Le bras séculier du ministre serait une agence « France Domaines » constituée sur la base d'un « service à compétence nationale », alors que l'actuel service des Domaines n'est qu'un simple bureau de Bercy. Il disposerait du pouvoir d'affectation des locaux entre les ministères et sa composition serait professionnalisée par l'adjonction d'experts venant du secteur privé. Ce dispositif se réaliserait sans création de structure, de locaux ou de poste de fonctionnaire. Le travail d'inventaire et d'évaluation du parc immobilier de l'État doit être affiné et complété, notamment avec l'adjonction au tableau général des propriétés de l'État (TGPE) d'une annexe contenant les 30.000 immeubles des établissements publics. Les ministères devront être responsabilisés à la gestion et aux coûts de l'immobilier, par l'instauration de loyers, d'un mécanisme d'intéressement aux cessions et d'une comptabilité analytique. Un compte d'affectation spéciale devrait être créé dans un souci de transparence pour regrouper les mouvements financiers des opérations importantes de cession et réimplantation de services administratifs. Le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, M. Jean-François Copé, a donné son accord de principe sur tous ces éléments et a annoncé qu'il les avait traduits dans le plan d'action qu'il a présenté en septembre. Le diagnostic est établi, les remèdes sont identifiés, il faut maintenant agir, vite.

2. – La création du compte d'affectation spéciale

L'article 32 du projet de loi de finances propose la création d'un compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Le Gouvernement a proposé que 400 millions d'euros de **cessions** soient réalisés en 2006, à partir d'une liste de 100 immeubles domaniaux à déterminer.

Sur proposition de votre Rapporteur spécial, l'Assemblée a adopté deux amendements (n° I-20 et I-21) rajoutant à cette liste les deux principaux immeubles domaniaux du ministère de la Culture qui auraient déjà dû être cédés en 2005 pour financer le regroupement des services centraux sur l'immeuble des « Bons Enfants », pour un montant total de 79 millions d'euros. Les recettes du compte d'affectation spéciale s'élèveront donc au total à 479 millions d'euros. Les deux amendements avaient également affecté cette recette supplémentaire de 79 millions d'euros au désendettement de l'État (au total 139 millions d'euros).

Le Gouvernement a également inclus, dans la présentation du programme unique de ce compte d'affectation spécial, les règles d'affectation des produits des cessions, avec notamment la part à verser dans le budget de l'État pour participer au désendettement. Il s'agit des dispositions de la circulaire de juin 2005 qui a modifié la « circulaire Cresson » de 1992.

Pour encourager les ministères à proposer des cessions d'immeubles dont ils sont affectataires, tout en concourant à la réduction du déficit, le Gouvernement a opté pour le dispositif d'intéressement suivant :

- toutes les cessions de plus de 2 millions d'euros donneront lieu à une validation centralisée préalable des projets de relogement des services concernés. Il s'agira de vérifier que l'effort de rationalisation est supérieur à 15 % de la cession ;

- les ministères bénéficieront de 85 % du produit de cession pour leurs opérations de relogement de leurs services. Si leurs dépenses réelles s'avèrent inférieures à ce montant, la différence pourra être utilisée pour d'autres dépenses ;

- les cessions d'immeubles inutilisés et de terrains donneront lieu à un intéressement des ministères affectataires à hauteur de 50 % ;

- par dérogation, les cessions d'immeubles militaires donnent lieu à un intéressement de 100 % pour le ministère de la Défense, les dépenses pouvant couvrir à la fois les dépenses liées à la relocalisation des services ou des dépenses de toute autre nature (hors dépenses du titre 2).

Pour votre Rapporteur spécial, ce nouveau dispositif présente l'avantage de s'assurer au préalable du caractère bénéficiaire de toute nouvelle opération de réimplantation.

Le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » comprend, dans le projet de loi de finances, un seul programme regroupant deux actions : « contribution au désendettement de l'État » et « dépenses immobilières ».

Votre Rapporteur spécial propose, dans un second amendement, la création d'un programme intitulé « contribution au désendettement de l'État ». En effet, la bonne application de la LOLF conduit à proscrire les missions mono-programme. La création de ce deuxième programme renforce la transparence du dispositif de cession d'immeubles domaniaux, en créant, pour le produit de ces cessions, une distinction nette entre ce qui servira à la réimplantation des services et ce qui sera consacré au désendettement de l'État. Les Assemblées pourront ainsi intervenir dans la définition des règles d'affectation du produit de ces cessions, et ainsi exercer leur droit d'amendement.

Au total, le programme « gestion du patrimoine immobilier de l'État » disposerait donc de 340 millions d'euros de crédits. Le programme « contribution au désendettement de l'État » disposerait de 139 millions d'euros (60 millions d'euros en provenance du premier programme et 79 millions d'euros en provenance des recettes supplémentaires attendues). La création de ce deuxième programme se ferait en transformant en programmes les deux actions du programme « gestion du patrimoine immobilier de l'État », sans toucher ni à la stratégie ni au projet annuel de performance.

Le compte d'affectation spéciale ne comporte qu'un seul objectif : « identifier et remédier aux cas de sous-occupation du patrimoine immobilier de l'État ». Cet objectif serait mesuré par un seul indicateur : « nombre d'immeubles dont la cession sera proposée ». Votre Rapporteur spécial estime que cet indicateur pourrait valablement être complété. Ainsi, un nouvel indicateur pourrait mesurer le taux de vacance ou de sous-occupation des immeubles de l'État. Un autre indicateur pourrait évaluer le coût de l'immobilier de l'État, avec indication d'un programme d'économies sur plusieurs années. Enfin le ratio de m² par agent pourrait utilement compléter le dispositif d'évaluation.

3. – Les conditions de la réussite de la réforme de la gestion immobilière de l'État

L'année 2005 pourrait se terminer, selon M. Jean-François Copé, avec environ 600 millions d'euros de cessions, à comparer aux 850 millions d'euros demandés en LFI.

Au-delà de la création du compte d'affectation spéciale, Votre Rapporteur spécial se félicite que le gouvernement ait indiqué son intention de faire siennes plusieurs autres propositions de la MEC. Le Gouvernement a décidé d'expérimenter de vrais **loyers budgétaires** dans certains immeubles occupés par trois ministères (Affaires étrangères, Économie et Justice). Une généralisation à l'ensemble du patrimoine de l'État pourra être envisagée en 2007. Votre Rapporteur spécial suggère néanmoins que les loyers budgétaires soient établis sur la **valeur locative de marché**, et non sur la base de la valeur forfaitaire figurant au TGPE multipliée par le taux moyen de remboursement de la dette de l'État. C'est la condition pour que les loyers soient suffisamment incitatifs et poussent les ministères à faire des arbitrages de gestion. M. Jean-François Copé a annoncé la création d'un « conseil de surveillance de l'immobilier de l'État » composé de parlementaires, de représentants de l'administration et de professionnels de l'immobilier. Ce conseil serait en charge de conseiller le Ministre et de contrôler la bonne exécution des décisions prises.

Votre Rapporteur spécial a également noté l'intention du Gouvernement de rénover le service des **Domaines**. Il s'agit du point central de la modernisation de l'action du Gouvernement en la matière, à savoir **installer les structures administratives** aptes à définir les **stratégies d'implantation des ministères** ; les cessions d'actifs ne sont alors qu'un des moyens mis à disposition pour y parvenir. Cette réforme se heurte malheureusement à la réforme en cours des services du ministère de l'Économie, où la Direction générale des impôts s'est entendue avec la Direction générale de la comptabilité publique pour lui remettre les services en charge des domaines. Si la réforme interne au ministère de l'Économie répond à des soucis légitimes, elle retarde néanmoins la création de l'agence « France Domaine » d'au moins un an, en raison des négociations nécessaires avec les représentants du personnel. Là comme ailleurs, le « temps administratif » ne semble pas adapté au « temps économique ». Votre Rapporteur estime que l'agence « France Domaine » doit être créée dès le 1^{er} janvier 2006. Le rattachement de l'agence « France Domaine » à la Direction générale de la comptabilité publique, s'il n'est pas critiquable en soi, doit néanmoins préserver l'autonomie et l'autorité de cette agence, par exemple sous la forme d'un « service à compétence nationale ». Votre Rapporteur spécial s'interroge en outre sur l'articulation entre cette nouvelle agence et la nouvelle direction de la modernisation de l'État, qui inclurait dans ses compétences et dans son organigramme une fonction d'arbitrage en matière d'immobilier public.

Afin de mettre réellement cette réforme en marche, votre Rapporteur spécial suggère que trois décisions soient prises immédiatement, à titre conservatoire, en attendant la mise en place du nouveau dispositif institutionnel :

– Suspendre en 2006 pour l'État et ses établissements publics toute dépense d'investissement ou de restructuration en matière immobilière qui aurait pour effet d'accroître les surfaces ou de restructurer sans audit préalable. Ainsi par exemple il serait question d'accorder au Grand Palais un budget supplémentaire de 100 millions d'euros pour ses réaménagements intérieurs (après les 150 millions d'euros déjà dépensés pour l'extérieur), à valoir sur les recettes de privatisation des autoroutes...

– Décider de ne pas remplacer les départs en retraite des agents publics affectés aux services généraux des ministères (maintenance, entretien, gardiennage...); à ces personnels de faible productivité et qui ne correspondent pas au cœur de métier, pourraient être substituées progressivement des sociétés de service externalisées.

– Modifier avant le 31 décembre 2005 le régime de l'affectation des immeubles de l'État et des établissements publics inscrit dans le code du domaine de l'État, afin que la nouvelle agence « France Domaine » soit affectataire de ces biens, en lieu et place des différents ministères. Il s'agit d'asseoir les bases juridiques et opérationnelles de cette agence, et la doter des moyens d'action nécessaires. Ainsi « France Domaine », seul affectataire de ces biens, pourrait être la seule représentation effective de l'État propriétaire dans son rôle de pilote et de stratège.

Affectation des biens et droits immobiliers de l'État à l'agence « France Domaines »

Rajouter à l'article L-1 du code du domaine de l'État :

« À compter du 1^{er} janvier 2006, l'ensemble des biens et droits immobiliers de l'État est affecté à l'agence « France Domaines », qui exercera les droits dévolus à l'État propriétaire.

Pour l'application du présent article, un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'exercice de cette mission au regard des dispositions contenues aux articles L-53 à L-57 du code du domaine de l'État.

Les dispositions concernant l'affectation des immeubles domaniaux figurant aux articles R-81 à R-91 du code du domaine de l'État sont rapportées en tant que de besoin. ».

Avec ces signes tangibles, la Représentation nationale serait ainsi sûre que nous entrons vraiment dans la voie de la réforme.

B. – LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : « PRETS ET AVANCES A DES PARTICULIERS OU A DES ORGANISMES PRIVES »

Ce programme regroupe des actions recourant à un outil commun : des prêts ou des avances remboursables. Ils peuvent être mis en place dans des délais très courts (quelques heures pour les prêts pour le développement économique et social), ce qui est une caractéristique essentielle des besoins des pouvoirs publics pour ces opérations.

Le programme a pour finalité de permettre à des acteurs privés, particuliers ou entreprises, d'anticiper dans des conditions satisfaisantes des besoins de financement immédiat. Le programme doit permettre de :

- favoriser la prise de fonction et l'exercice des missions des agents de l'État ;
- accorder des prêts pour le développement économique et social permettant la pérennité de l'entreprise bénéficiaire.

Le directeur général du Trésor et de la politique économique est responsable du programme « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Deux budgets opérationnels (BOP) ont été définis : le BOP « avances à des particuliers et associations », dont le responsable est le directeur général de la Comptabilité publique ; le BOP « prêt pour le développement économique et social », dont le responsable est le directeur général du Trésor et de la politique économique.

• Exécution des budgets de 2004 et 2005 (à périmètre constant)

Pour les actions 1, 2 et 4, les crédits qui ont été votés en loi de finances n'ont pas été modifiés en cours de gestion.

(en millions d'euros)

Années	Action n° 01 Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyen de transport		Action n° 02 Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat		Action n° 04 Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement	
	2004	1 ^{er} août 2005	2004	1 ^{er} août 2005	2004	1 ^{er} août 2005
Autorisation d'engagement	1,8	1,2	2	1,4	2,29	1,8
Crédits de paiement — exécution	0,18	0,03	0,4	0,15	0,5	0,10
* Taux de consommation	10,08 %	2,71 %	20,74 %	11,06 %	22,35 %	5,79 %

Pour l'action 5 « prêts pour le développement économique et social », les crédits votés en loi de finances ont été complétés par l'ouverture des reports de crédits.

(en millions d'euros)

	Reports de l'exercice précédent	Dotation initiale (LFI)	Ouverture de crédits en cours d'année (LFR, décrets d'avance)	Annulations	Crédits disponibles	Dépenses effectives
2004	21,7	8,5	-	-	30,2	2,9
2005	27,3	5	-	-	32,3	-

• **Projet de budget 2006**

– Action 1 « avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport »

Ce dispositif permet de faciliter l'achat de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service, par les fonctionnaires de l'État et les personnels militaires astreints à des fréquents déplacements professionnels. En loi de finances 2005, une dotation budgétaire de 1,2 million d'euros a été ouverte.

Pour cette action, l'évolution des avances allouées présentant une nette diminution depuis 2004, la demande de crédits a été fortement diminuée pour 2006.

Action n° 01			
Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyen de transport			
Années	2004	2005	2006
Autorisation d'engagement	1.800.000	1.200.000	150.000

– Action 2 « avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat »

Ces avances sont accordées aux agents de l'État relevant du régime des prestations familiales des agents de l'État, pour exécuter des travaux d'aménagement comportant une amélioration de leurs conditions de logement. Pour cette action, l'évolution des avances allouées présentant une nette diminution depuis 2004, la demande de crédits a été fortement diminuée pour 2006.

Action n° 02			
Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat			
Années	2004	2005	2006
Autorisation d'engagement	2.000.000	1.400.000	300.000

– Action 3 « avances à des associations participant à des tâches d'intérêt général »

Ces avances ont été créées par l'article 54 de la loi de finances pour 1978, en faveur des associations participant à des tâches d'intérêt général. Aucune opération n'a été constatée au titre de cette action depuis plusieurs années.

– Action 4 « avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement »

Ce dispositif permet de faciliter la prise en location d'un logement des agents de l'État nouvellement en fonction à l'étranger. Le nombre de dossiers traités est relativement stable depuis plusieurs années. La dotation budgétaire a néanmoins été ramenée pour 2006 à un montant plus cohérent avec l'exécution en années précédentes.

Action n° 04			
Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement.			
Années	2004	2005	2006
Autorisation d'engagement	2.290.000	1.800.000	500.000

– Action 5 « prêts pour le développement économique et social »

Action n° 05 Prêts pour le développement économique et social			
Années	2004	2005	2006
Autorisation d'engagement	8.500.000	5.000.000	10.000.000

La capacité d'intervention en prêts du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) est un outil essentiel au traitement des difficultés de financement des entreprises. Les prêts permettent, tout en s'inscrivant dans une logique de négociation avec l'entreprise et ses créanciers, d'intervenir avec efficacité et économie. Les prêts ne sont utilisés que conformément à une doctrine d'emploi stricte et notamment pour finaliser un accord de financement avec les partenaires privés de l'entreprise et en complément de ces derniers.

En loi de finances 2005, une dotation de 5 millions d'euros a été ouverte en loi de finances. Pour 2006, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 10 millions d'euros. Le besoin de crédits pour 2006 est fondé sur :

– une analyse empirique des risques, basée sur les historiques de consommation. Certaines années, la dépense dépasse 40 millions d'euros (exercice 2002, par exemple) mais il peut être considéré que les dossiers exceptionnels peuvent donner lieu à une ouverture de crédits en cours de gestion ;

– la croissance des sollicitations des entreprises, qui laisse craindre un risque de mobilisation important en 2005 et en 2006 ;

– la relance des structures départementales, les CODEFI, par la circulaire du Premier Ministre du 25 novembre 2004 et celle du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 26 novembre 2004.

Une dotation de 10 millions d'euros est nécessaire en 2006 afin de conserver un niveau optimal de provisions pour le traitement des entreprises en difficulté. Les périodes de conjoncture difficile ont démontré toute la pertinence d'une telle politique et le caractère minimal du montant retenu. Si la dotation disponible n'est pas suffisante, le risque d'un recours d'ouverture de crédits par décret d'avance en cours de gestion reste entier.

Le compte de prêt du FDES a été créé par la loi de finances pour 1960. Les travaux entrepris dans le cadre de la LOLF pour redéfinir l'architecture du budget de l'État ont conduit à modifier l'intitulé du compte de prêt. Le nouvel intitulé est "prêt pour le développement économique et social" au lieu de "prêts du fonds pour le développement économique et social". Il s'agit cependant du même dispositif.

Les prêts pour le développement économique et social accordés par le CIRI ou un CODEFI s'inscrivent dans une démarche de financement d'un plan de restructuration d'une entreprise, afin de rechercher sa pérennité. Les prêts servent uniquement à financer l'avenir de la société, dans le cadre d'un plan de restructuration in bonis ou d'un plan de reprise par voie de cession après dépôt de bilan. Toutes les entreprises sous forme de sociétés commerciales sont éligibles, sous réserves des restrictions posées par la réglementation communautaire.

Les prêts pour le développement économique et social sont utilisés en complément de financements privés. Ils servent à faire effet de levier sur ces derniers afin de trouver un accord avec le financement de l'entreprise. Au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ou dans un autre ministère, l'intervention sous forme de prêt rend ce dispositif unique. Dans les cas où un prêt s'avère inadapté pour répondre à une problématique financière, le CIRI recourt aux crédits de politique industrielle (CPI-CIRI). Leur usage est cependant devenu très exceptionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 10 novembre, la Commission a procédé, sur le rapport de **votre Rapporteur spécial**, à l'examen **des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » et des comptes spéciaux « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**.

Votre Rapporteur spécial a souligné que, dans le projet de budget pour 2006, le programme « Fonction publique » regroupe les crédits d'intervention mis à la disposition de la DGAFP. Le PAP fait figurer les crédits de personnel de la DGAFP dans le programme « coordination de l'action gouvernementale » et on peut regretter cette dislocation. Alors que la réforme de l'ENA est mise en œuvre, l'école se voit dotée de 30,9 millions d'euros. On peut envisager une diminution de ses crédits, car l'ENA met quelque temps à achever son déménagement à Strasbourg et à dégager ainsi les économies escomptées. La cession de l'immeuble du 13, rue de l'Université à Sciences-Po pour 46 millions d'euros s'est faite dans des conditions stupéfiantes, qui laissent à penser que les conclusions de la MEC sur l'immobilier de l'État ne sont pas totalement suivies d'effet. En effet, l'IEP a été contraint d'attendre que la date de libération des locaux convienne à l'ENA ; aucune indemnité n'était prévue en cas de résiliation du bail. Les IRA disposeront de 32,5 millions d'euros afin d'assurer la formation initiale de 730 agents de catégorie A ainsi que 3.000 journées de formation continue.

En matière d'action sociale interministérielle, les agents sont de plus en plus demandeurs d'une aide individuelle : ils préfèrent les chèques restaurant à la construction de cantines. Ce budget permet de revaloriser les prestations en Île-de-France et d'en améliorer certaines, comme l'aide à l'installation des personnels ou la revalorisation.

8,5 millions d'euros sont destinés à financer des emplois de service grâce au chèque emploi service universel (CESU). Une enveloppe de 500.000 euros est consacrée à l'expérimentation dans le secteur public de la garantie de paiement du loyer et des charges LOCA-PASS jusqu'ici réservée au secteur privé. Les crédits d'action sociale interministérielle ont été déconcentrés au bénéfice des préfets. Au total, l'aide aux familles mobilisera près de 40 millions d'euros.

La mise en œuvre de la LOLF permet d'améliorer l'information du Parlement et sa connaissance de l'emploi public. Les dépenses de personnel sont maintenant présentées en trois catégories : rémunérations d'activité, cotisations et contributions sociales, prestations sociales et allocations diverses. La lisibilité est ainsi meilleure, d'autant que les pensions sont versées par un compte d'affectation spéciale créé à cet effet, qui sera alimenté par les cotisations sociales assises sur les salaires. C'est d'autant plus utile qu'on sait que l'augmentation des pensions

pèse fortement sur ce budget. La LOLF a également institué des plafonds d'emploi par ministère, calculés en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Est considéré comme emploi public tout « emploi rémunéré par l'État ». Cela permet de remédier au fait que les vacances d'emploi, les emplois en surnombre et la plupart des agents contractuels n'étaient pas comptabilisés dans les emplois budgétaires. Ainsi, l'article 51 du projet de loi de finances fixe à 2 351 146 le niveau des ETPT.

Les informations fournies par l'Observatoire de l'emploi public montrent que les effectifs des établissements publics administratifs (EPA) progressent de 3 % tandis que ceux des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) diminuent de 1 %. C'est un sujet sur lequel la Commission pourrait travailler. Lorsqu'elle a établi le rapport de la MEC sur l'immobilier de l'État, elle a constaté que les établissements publics se voyaient confier un certain nombre de missions, ce qui faisait en sorte que les immeubles, mais aussi les effectifs consacrés à ces missions, échappaient en fait au contrôle parlementaire. En 2003, l'État ne représente plus que 51 % du total des emplois, contre 54 % en 1992. Dans le même temps, les effectifs des EPA ont progressé de 57 %, passant de 6 à 9 % du total, quand ceux des ministères n'augmentaient que de 6 %. Ce mouvement s'observe en particulier pour la culture.

La croissance de l'emploi public s'explique en majeure partie par celle de la fonction publique territoriale, qui comptait 1,52 million d'agents en 2003 et qui progresse de 4 %, hors emplois aidés. En un an, elle a absorbé 60 % des 100.000 emplois publics créés, contre 13 % pour l'État et 27 % pour la fonction publique hospitalière.

En 2006, le plafond d'emploi diminuera de 5.318 ETPT au titre de l'effort de réduction des effectifs. Si l'on additionne cette diminution avec celles des années précédentes, on obtient 25.000 emplois supprimés sur 2,5 millions d'emplois d'État. Certains ministères font des efforts plus importants, en particulier l'Agriculture, l'Équipement ou l'Économie. À l'opposé, les plafonds de l'Enseignement supérieur et recherche, de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice augmentent, ce que l'on peut parfois comprendre.

Le poids de la dépense en personnel obérant toutes les marges de manœuvre budgétaires, il faut aller vers une réduction des effectifs en ne remplaçant qu'un sur deux des 75.000 à 80.000 départs à la retraite prévus dans les dix années qui viennent. Bien évidemment, cette norme ne doit pas s'appliquer de façon aveugle, ni empêcher de répondre aux besoins dans les domaines de la santé, de la justice, de l'intérieur. Les économies liées à la diminution des effectifs ne doivent pas servir uniquement à réduire le déficit mais être consacrées, au moins pour un tiers de leur montant, à l'augmentation des traitements. Il convient par exemple de distinguer les agents qui travaillent en contact direct avec le public de ceux qui sont dans des fonctions de soutien administratif ou logistique. Cette réforme ne peut passer que si elle conduit à améliorer le service au public. Qui pourrait croire que les nouveaux moyens mis à la disposition de l'administration

ne peuvent aboutir à des gains de productivité ? Ainsi, au ministère de l'économie, la nouvelle direction chargée de l'impôt des grandes entreprises collecte, avec moins de 500 agents, l'équivalent de ce que collectent, pour les autres entreprises, la DGI et la comptabilité publique réunies.

Les dépenses de personnel de l'État pour 2006 s'établissent à 118,2 milliards d'euros, au lieu de 114,7 milliards d'euros en 2005. Cette augmentation de 3 % représente plus des deux tiers de la marge de progression de dépenses autorisées par la norme de stabilisation en volume - 4,9 milliards d'euros. Pour les seuls crédits de pensions, la progression est de 2,1 milliards d'euros en un an, pour atteindre 38 milliards d'euros. Au total, les crédits de personnel représenteront 42,8 % des dépenses nettes du budget général en 2006, contre 42,3 % en 2005, une fois les exonérations de cotisations sociales corrigées après la clôture du FOREC. La comparaison entre ces deux chiffres est donc quelque peu hasardeuse.

Une première expérimentation sur la rémunération à la performance de 44 directeurs d'administration centrale a été lancée en juin 2004, dans six ministères volontaires. L'évaluation montre que cela aboutit à faire varier entre 6 % et 16 % les parts variables. Cette expérimentation a été étendue le 1er juillet 2005 à l'ensemble des directeurs des ministères déjà impliqués. Elle concernera, à partir du 1er janvier 2006, tous les ministères.

Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité, comme la simplification du détachement, en particulier la mise en position hors cadre et l'amélioration des conditions de réintégration. Le Gouvernement a demandé aux secrétaires généraux de proposer un nombre de postes significatif aux fonctionnaires d'autres administrations. Au bout de quinze ans, les fonctionnaires auront un droit à un bilan approfondi qui pourra déboucher sur une deuxième carrière. En 2006, 1.000 enseignants se sont ainsi vus offrir une deuxième carrière dans une autre administration ou une collectivité locale, sur la base du volontariat.

Le Gouvernement propose d'étendre le champ de la négociation salariale, au-delà du salaire stricto sensu, à d'autres éléments statutaires et sociaux, tels que les aides au déménagement en cas de mobilité, les cautions de location, les indemnités de déplacement ou les aides sociales. Pour les mesures catégorielles, le montant total de l'enveloppe est fixé à 516 millions d'euros, après une progression déjà forte en 2004 et en 2005. Actuellement les heures supplémentaires sont plafonnées à 25 heures par mois dans la fonction publique. Le système de rachat de jours de RTT n'existe que pour la police, les CRS, le personnel pénitentiaire et hospitalier. Il y a donc une possibilité d'extension, sur la base du volontariat.

Le Rapporteur spécial a ensuite présenté le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » créé par l'article 32 du projet de loi de finances. Le Gouvernement a proposé que 400 millions d'euros de cessions soient réalisés en 2006, à partir d'une liste de 100 immeubles domaniaux à

déterminer. Il est étonnant, alors que la MEC a souligné l'importance de réformer la gestion de l'immobilier de l'État, que l'objectif initial de 800 millions d'euros soit ainsi divisé par deux. On peut aussi observer un écart important entre l'objectif et la réalisation effective : ainsi, en 2005, le montant des cessions réalisées ne sera pas supérieur à 600 millions d'euros. Les chiffres – approximatifs – fournis pour 2004 établissent leur montant à 200 millions d'euros, alors que plus du double avait été programmé. Compte tenu de ce qui a été dit sur le ministère de la culture à propos des EPA et du regroupement des services dans l'immeuble de la rue des Bons-Enfants, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement qui ajoute à cette liste les deux principaux immeubles domaniaux du ministère, pour un montant de 79 millions d'euros.

Le compte d'affectation spéciale ne comporte qu'un seul objectif : « identifier et remédier aux cas de sous-occupation du patrimoine immobilier de l'État », mesuré par un indicateur unique : le nombre d'immeubles dont la cession sera proposée. Cet indicateur pourrait être complété par le taux de vacance ou de sous-occupation des immeubles de l'État ou par le coût de l'immobilier de l'État, avec indication d'un programme d'économies sur plusieurs années. Le nombre de mètres carrés par agent, mis en exergue par les travaux de M. Olivier Debains il y a trois ans, pourrait aussi utilement compléter le dispositif d'évaluation.

Les loyers budgétaires vont être expérimentés dans trois ministères : Affaires étrangères, Économie et Justice. Une généralisation à l'ensemble du patrimoine de l'État pourra être envisagée en 2007. Conformément au souhait de la MEC que les références soient claires et lisibles, le Rapporteur spécial suggère que ces loyers soient établis sur la valeur locative du marché, et non sur la base d'un forfait pondéré par le taux moyen de remboursement de la dette de l'État.

Le Gouvernement a l'intention de rénover le service des Domaines. La MEC avait préconisé qu'il soit érigé en « service à compétence nationale » et rattaché au ministre de l'économie. Le ministre semble préférer détacher ce service de la Direction générale des impôts pour le rattacher à celle de la comptabilité publique. Mais il semble que cette opération ne fasse pas l'unanimité. La création d'un service à compétence nationale, opérationnel dès le 1er janvier 2006, semble préférable. Dans ce cadre, il pourrait être envisagé d'affecter 400 agents des services centraux à un tel service, les 800 agents des services déconcentrés étant alors rattachés à la comptabilité publique. Mais cette idée ne séduit guère les trésoriers payeurs généraux. Il convient également que trois décisions soient prises immédiatement :

- suspendre en 2006 pour l'État et ses établissements publics toute dépense d'investissement ou de restructuration en matière immobilière qui aurait pour effet d'accroître les surfaces ou de restructurer sans audit préalable ;

- ne pas remplacer les départs en retraite des agents publics affectés aux services généraux des ministères (maintenance, entretien, gardiennage) ;

– modifier avant le 31 décembre 2005 le régime de l'affectation des immeubles de l'État et des établissements publics inscrit dans le code du domaine de l'État, afin que la nouvelle agence « France Domaine » soit affectataire de ces biens, en lieu et place des différents ministères.

Le Rapporteur spécial a enfin présenté le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », qui regroupe des actions recourant à un outil commun, des prêts ou des avances remboursables.

L'action 1 « Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport » permet de faciliter l'achat, par les fonctionnaires de l'État et les personnels militaires astreints à des fréquents déplacements professionnels, de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service.

L'action 2 « Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat » permet d'aider l'exécution des travaux d'aménagement comportant une amélioration des conditions de logement.

L'action 3 « Avances à des associations participant à des tâches d'intérêt général » n'est plus utilisée.

L'action 4 « Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement » est destinée aux agents mutés à l'étranger.

L'action 5 « Prêts pour le développement économique et social », dotée de 10 millions d'euros, remplace le compte de prêt du Fonds de développement économique et social. Ces prêts sont accordés par le comité interministériel de restructuration industrielle ou par les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises.

En conclusion, votre Rapporteur spécial a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

Puis, la Commission a examiné un amendement de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous, réduisant les crédits alloués à l'École nationale d'administration (ENA).

Après avoir remercié votre Rapporteur spécial pour la clarté de son intervention mettant en évidence l'enchevêtrement des financements, la multiplicité des organismes et des établissements adossés à l'État et les difficultés chroniques de gestion du patrimoine public, **M. Louis Giscard d'Estaing** a précisé que son amendement s'inscrivait dans la continuité de l'action de la commission des Finances ces dernières années. L'an dernier déjà, le problème des effectifs de l'École avait été soulevé, comme celui de l'éclatement des crédits de fonctionnement entre le site parisien et le site strasbourgeois. Si la décision du Gouvernement de transférer définitivement l'ENA à Strasbourg et de vendre l'immeuble de la rue de l'Université est une bonne chose, il convient à présent d'en tirer les conséquences sur la diminution des crédits affectés à l'École. Alors

qu'il est prévu une diminution de 3,5 % des équivalents temps plein en 2006, aucune conséquence n'est visible au niveau de la subvention allouée à l'ENA au sein du programme Fonction publique. Ne pas voter l'amendement reviendrait à accepter d'augmenter le coût moyen par élève ! Il est frappant de constater que le projet annuel de performance ne mentionne que peu d'informations sur les objectifs de performance d'une école pourtant censée être emblématique des impératifs de bonne gestion publique au sens de la LOLF.

M. Jean-Michel Fourgous a rappelé que les dernières statistiques européennes concernant le coût de la fonction publique en 2004 placent la France au troisième rang des nations les plus dispendieuses et ce alors même que les deux premières au classement (la Suède et le Danemark) sont entrées dans une logique de réduction des dépenses publiques. L'ENA est la seule école de fonctionnaires à ne pas être en mesure d'évaluer ses coûts ni de donner une évaluation prévisionnelle satisfaisante de ses effectifs. La gestion de l'École apparaît, au contraire, comme un condensé des dysfonctionnements de l'administration, alors qu'elle devrait être un modèle.

Votre Rapporteur spécial, a donné un avis favorable à cet amendement, propre à faire passer un message fort à un établissement qui se veut emblématique de la fonction publique.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que l'exposé des motifs de cet amendement soit modifié dans un sens plus factuel, afin de ne pas donner l'impression que la commission des Finances est insultante ou agressive.

M. Louis Giscard d'Estaing a partagé le souci du Président, faisant néanmoins remarquer que, par le passé, des diminutions de crédits adoptées en loi de finances initiale avaient été inversées en loi de finances rectificative. Il convient de clairement marquer les intentions.

Après que **M. Pierre Bourguignon** a indiqué qu'il s'abstiendrait, la Commission a *adopté* cet amendement (n° II-289).

Votre Commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, visant à susciter le rattachement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à la mission Médias, et augmentant les crédits du CSA de 3 millions d'euros en réduisant ceux de l'action sociale interministérielle du programme Fonction publique.

Votre Rapporteur spécial a exprimé son désaccord avec cet amendement, qui a notamment pour effet de réduire le montant de l'aide à l'installation des personnels de l'État, alors que cette dernière est de plus en plus utile. D'autres réductions de crédits doivent pouvoir être trouvées, par exemple sur le Commissariat général du Plan.

Tout en exprimant son désaccord avec une quelconque modification des crédits du Plan, alors que les organismes en charge de la prospective sont en voie

de restructuration, **M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial des crédits de la Coordination du travail gouvernemental**, a partagé l'opinion de M. Georges Tron sur l'importance des aides à la mobilité des fonctionnaires, qu'il convient de préserver. Même si le CSA est une autorité administrative indépendante déjà relativement bien dotée budgétairement, on peut légitimement souhaiter son rattachement à la mission Médias.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a fait part de ses interrogations quant au devenir du commissariat général du Plan, qui avait entrepris deux études aussi utiles qu'importantes pour le compte de la commission des Finances : la première portant sur les allègements de charges sociales patronales, la seconde relative à la cession des parts détenues par l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cette dernière, demandée à la fin du mois de juillet 2005, avait pourtant reçu l'accord de Matignon et permettait de nourrir les débats actuels. Il semble que le fait d'avoir travaillé pour la commission des Finances ait été reproché au précédent commissaire général du Plan.

Les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les organismes publics d'évaluation et de prospective, réalisés en 2003, devraient inspirer le Gouvernement sur les mesures de rationalisation de ces organismes à mettre en œuvre. La nouvelle commissaire au Plan, Mme Sophie Boissard, devra effectivement être entendue par la commission des Finances, afin de veiller à une meilleure articulation des travaux entre le Parlement et le Plan.

Tout en partageant le souci de l'auteur de l'amendement de veiller à une bonne imputation des crédits du CSA au sein de la maquette budgétaire, **Votre Rapporteur spécial** a renouvelé son avis défavorable sur l'amendement, lequel ne devrait pas affecter les crédits d'aide à la mobilité des personnels. La logique actuelle de restructuration du Plan implique de revoir son financement.

Après que **le Président Pierre Méhaignerie** a invité l'auteur de l'amendement à rechercher une autre base pour la réduction des crédits qu'il propose, cet amendement a été *retiré* par son auteur.

Votre Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, procédant à une réaffectation des dépenses de rémunération de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique du programme Coordination du travail gouvernemental vers le programme Fonction publique, afin de mettre la structure de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » en conformité avec la LOLF.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial des crédits de la Coordination du travail gouvernemental, a fait remarquer qu'il était incohérent que cet amendement propose une réaffectation des seules dépenses de personnel, sans toucher aux moyens de fonctionnement correspondants qui sont mutualisés au sein de l'action Soutien. Il serait préférable que l'amendement soit retiré pour être retravaillé.

Après que **votre Rapporteur spécial** a rappelé qu'il s'agissait d'une des préconisations de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, la Commission a *adopté* cet amendement (n° II-290).

M. Hervé Novelli a constaté une hausse apparente de 3 % des dépenses de personnel du budget général de l'État entre 2002 et 2006. Cette aggravation des dépenses publiques est un paradoxe pour une majorité soucieuse de réformer l'État.

Votre Commission a *adopté* les crédits de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* », ainsi modifiés et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

Elle a ensuite procédé à l'examen des crédits du compte spécial « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* » et examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, visant à tirer les conséquences de deux amendements adoptés en première partie du projet de loi de finances et à créer un programme Contribution au désendettement de l'État au sein de la mission, aujourd'hui monoprogramme.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° II-292), puis les crédits du compte « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », ainsi modifiés.

Elle a ensuite *adopté* les crédits du compte « *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ».

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-289
présenté par
M. Georges Tron, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances
et MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous

Article 52

État B

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Modifier les crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement comme suit :

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	0	0
Fonction publique		1.081.500
TOTAUX		1.081.500
SOLDE	- 1.081.500	

Exposé sommaire

L'ENA s'est engagée dans une vaste réforme de son fonctionnement comprenant notamment la diminution de l'effectif de ses promotions et son installation à Strasbourg. Elle a par ailleurs bénéficié de crédits supplémentaires pour faire face aux frais de déménagement dans le cadre du PLFR 2004. Cependant, malgré une poursuite de la baisse des effectifs (permanents, élèves et stagiaires) la subvention inscrite au budget 2006 reste identique à celle de 2005.

Alors que les autres établissements ont donné des indicateurs précis sur le coût de leur formation par élève pour la rentrée prochaine, l'ENA ne présente pas un tableau prévisionnel de ses effectifs. En conséquence, les effectifs ETP de l'ENA étant réduits cette année de 3,5 %, il est proposé de réduire à concurrence les crédits attribués à cet établissement dans le programme Fonction publique.

Cette diminution de 1.081.500 euros a un double objectif : inciter à une meilleure gestion des deniers publics et rappeler à l'ENA la vigilance des parlementaires quant au respect des règles de transparence budgétaire dans un contexte de très grande rigueur financière.

Il est, par ailleurs, à noter que l'ENA ayant déjà annoncé une demande de crédits supplémentaires dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif 2006, cet allongement de crédits apparaît d'autant plus difficile à justifier.

Amendement n° II-290
présenté par
M. Georges Tron, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article 52

État B

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		9.430.000 <i>9.430.000</i>
Fonction publique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	9.430.000 <i>9.430.000</i>	
TOTAUX	9.430.000	9.430.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Le présent amendement procède à la réaffectation des dépenses de rémunération de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du programme « coordination du travail gouvernemental » vers le programme « fonction publique ».

En effet le « fascicule bleu » budgétaire indique expressément que l'action n° 4 (« coordination sectorielle ») du programme « coordination du travail gouvernemental » comprend les crédits de rémunération de la DGAFP (ainsi que de la Direction du développement des médias et des trois conseils d'analyse). Il indique par ailleurs que le programme « fonction publique » comprend les crédits d'intervention mis à la disposition de la DGAFP en matière de formation et d'action sociale.

Cette situation est contraire à l'esprit et à la lettre de la LOLF, qui veut que les programmes permettent de construire des politiques publiques à coût complet. Le rapport spécial (n° 1883 annexe 36) présenté le 13 octobre 2004 par M. Georges Tron, au nom de la commission des Finances, estimait déjà que « *la nomenclature proposée pour les services généraux du Premier ministre pose un problème de cohérence. En effet, les deux programmes retenus par le Gouvernement, « Coordination du travail gouvernemental » et « Fonction publique et réforme de l'État », correspondent en fait à une séparation entre, respectivement, moyens d'action et moyens d'intervention. Il s'agit d'une logique de moyens qui ne permettra pas de connaître le coût complet d'une politique publique déterminée. En fait, le gestionnaire de programme n'appartient pas, financièrement parlant, au programme qu'il gère : il ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits au sein du programme.* » Ces observations étaient reprises dans le rapport (n° 2161) de la MILOLF du

16 mars 2005, qui notait qu'« *le gestionnaire des crédits d'intervention ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits. Cette présentation devra être revue car elle est contraire aux objectifs de la LOLF, qui consistent à suivre une politique publique à coût complet ; elle ne permet pas de disposer d'indicateurs de performance pertinents* ». Ce dernier rapport rappelle que la Cour des comptes partage cette analyse.

En outre, cette présentation occulte la comptabilisation budgétaire des activités de la DGAFP dans le programme « fonction publique ». Ce programme comporte seulement deux actions, « formation des fonctionnaires » et « action sociale interministérielle », alors que la mission première de la DGAFP est le pilotage de la fonction publique (« DRH groupe »), avec la gestion des aspects statutaires, du dialogue social et de l'impulsion d'une nouvelle DRH dans l'ensemble de la fonction publique. Les trois premiers objectifs du programme « fonction publique » se rattachent d'ailleurs à cette activité de pilotage de la fonction publique : « connaître l'emploi public », « déconcentrer la gestion des corps » et « développer la reconnaissance des résultats ».

Le sous-plafond d'emploi correspondant aux effectifs de la DGAFP s'élève à 154,5 ETPT. La ventilation des crédits par destination et par titre montre que la DGAFP bénéficiera en 2006 de 7,21 millions d'euros, en AP comme en CP. Le « fascicule bleu » budgétaire ne ventile malheureusement pas les cotisations du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions », qui s'élèvent à 32,6 millions pour l'ensemble du programme « coordination du travail gouvernemental ». Les cotisations implicites correspondant aux dépenses de rémunération d'activité de la DGAFP sont évaluées par l'administration à 2,22 millions d'euros, ce qui représente un total de dépenses de personnel (titre 2) pour la DGAFP de 9,43 millions d'euros.

L'analyse des coûts correspondant au programme « coordination du travail gouvernemental » révèle que 3,74 millions d'euros imputés sur ce programme correspondent au programme « fonction publique ». L'analyse des coûts correspondant au programme « fonction publique » indique que ces 3,74 millions d'euros se répartissent en 2,52 millions d'euros pour l'action « formation des fonctionnaires » et 1,22 millions d'euros pour l'action « action sociale interministérielle ». Il manque donc dans cette analyse des coûts les crédits de personnel affectés aux autres tâches de la DGAFP (environ 6 millions d'euros).

Amendement n° II-292
présenté par
M. Georges Tron, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article 54

État B

**Compte d'affectation spéciale
« Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

I.- Créer le programme « **Contribution au désendettement de l'État** ».

II.- En conséquence, modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		60.000.000
Contribution au désendettement de l'État	139.000.000	
TOTAUX	139.000.000	60.000.000
SOLDE	79.000 000	

Exposé sommaire

L'Assemblée a déjà adopté, au cours du débat sur la première partie, deux amendements n° I-20 et I-21 portant sur l'article 51 du projet de loi de finances. Ces amendements avaient majoré les recettes du budget général et celles du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » de 79 millions d'euros ; les recettes du compte d'affectation spéciale s'élèveront donc au total à 479 millions d'euros. Les deux amendements avaient également affecté cette recette supplémentaire de 79 millions d'euros au désendettement de l'État.

Le présent amendement est un amendement de coordination qui tire les conséquences de l'adoption de ces deux amendements pour les crédits du compte d'affectation spéciale. Il comporte deux volets :

- il rajoute tout d'abord 79 millions d'euros aux crédits du compte d'affectation spéciale, pour être en cohérence avec ce qui a déjà été adopté ;

- pour ce faire, il propose la création d'un programme intitulé « contribution au désendettement de l'État ». En effet, la bonne application de la LOLF conduit à proscrire les missions mono-programme, ce qui est malheureusement le cas du compte d'affectation spéciale tel que proposé dans le projet de loi de finances. La création de ce deuxième programme renforce la transparence du dispositif de cession d'immeubles domaniaux, en créant, pour le produit de ces cessions, une distinction nette entre ce qui servira à la réimplantation des services et ce qui sera consacré au désendettement de l'État. Les Assemblées pourront ainsi intervenir dans la définition des règles d'affectation du produit de ces cessions, et ainsi exercer leur droit d'amendement.

Au total, le programme « gestion du patrimoine immobilier de l'État » disposerait donc de 340 millions d'euros de crédits. Le programme « contribution au désendettement de l'État » disposerait de 139 millions d'euros (60 millions d'euros en provenance du premier programme et 79 millions d'euros en provenance des recettes supplémentaires attendues). La création de ce deuxième programme se ferait en transformant en programmes les deux actions du programme « gestion du patrimoine immobilier de l'État », sans toucher ni à la stratégie ni au projet annuel de performance.

Résumé de l'exposé des motifs des amendements I-20 et I-21 :

Le Gouvernement a prévu, dans le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État », des cessions d'immeubles domaniaux pour un montant total de 400 millions d'euros en 2006, affectées pour 340 millions d'euros à des dépenses immobilières et pour 60 millions d'euros au désendettement de l'État. Ces cessions s'étaient élevées à 160 millions d'euros en 2004 (pour un montant de 500 millions d'euros prévus en loi de finances initiale) et devraient s'établir à 600 millions d'euros en 2005 (pour un montant de 850 millions d'euros prévus en loi de finances initiale).

Les amendements n° I-20 et I-21 demandent la cession en 2006 de deux immeubles domaniaux affectés au ministère de la Culture, pour un montant évalué à 79 millions d'euros, en complément des 400 millions d'euros déjà prévus. Ils demandent également une augmentation à due concurrence des recettes inscrites dans le compte d'affectation spéciale, recettes qui seraient versées à l'action n° 1 « contribution au désendettement de l'État », en complément des 60 millions d'euros déjà prévus.

Depuis le 1er janvier de cette année, l'administration centrale du ministère de la Culture est installée au 182 rue Saint Honoré Paris 1er (immeuble dit des « Bons Enfants »). Comme l'a relevé le rapport d'information (n° 2457) présenté par M. Georges Tron en conclusion de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'immobilier de l'État, le coût cumulé de la réimplantation des services du ministère de la culture dans l'immeuble des « Bons Enfants » a sans doute dépassé les 200 millions d'euros. Les services centraux du ministère étaient auparavant éclatés en sept sites domaniaux, sept sites loués et deux mis à disposition. Initialement, telle que présentée par le ministère de la culture, l'opération de réimplantation devait être financièrement équilibrée par le produit des cessions provenant des sept sites domaniaux qui devaient être libérés, ainsi que par la cessation des baux des sept sites en location. Or sur les sept immeubles domaniaux, un seul, le 4 rue d'Aboukir, a été remis le 15 mars dernier au service des Domaines pour cession.

ANNEXES

ANNEXE 1 : DISTINCTION ENTRE EFFECTIFS EN CONTACT DIRECT DU PUBLIC ET CEUX DANS LES FONCTIONS DE SOUTIEN

Votre Rapporteur spécial a interrogé par courrier du 27 septembre 2005 les quinze grands pôles ministériels sur la distinction entre effectifs en contact direct du public et ceux dans les fonctions de soutien. À la date de rédaction du présent rapport il n'avait reçu que sept réponses.

1. – MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE

Réponse de la ministre de l'Écologie et du développement durable :

« Monsieur le Député,

Vous m'avez saisi en qualité de Rapporteur spécial du budget de la fonction publique afin d'obtenir du ministère de l'Écologie et du développement durable l'information prévue par la LOLF sur le détail des effectifs par catégorie, par corps, par métier ou type de contrats et vous souhaitez en outre une distinction entre les personnels qui sont en contact avec le public et ceux qui ne le sont pas.

Au titre du projet de loi de finances 2006, le plafond d'emploi de mon ministère s'élève à 3.717 équivalents temps-plein travaillés (ETPT) mais 3.548 ETPT hors vacations. Vous trouverez ci-après, la répartition de ces emplois au nombre total estimé de 581 ETPT soit 16,4 %, affectés au « *back office* » par programme et action ⁽¹⁾. 2.967 ETPT, soit 83,6 % étant affectés selon une première analyse, au « *front office* », analysé au sens large c'est-à-dire au-delà des seules activités en contact avec le public.

	Administration centrale	DRIRE/DDSV	DIREN	TOTAL	(en %)
Support	277	0	304	581	16,4
Front office	625	1221 *	1121	2967	83,6
TOTAL	902	1221 *	1425	3548	100

* dont 38 ETPT DDSV

Pour la plus parfaite information de la commission des finances, je souhaite d'emblée souligner le caractère particulier de mon ministère au regard du lien entre la LOLF et la gestion des ressources humaines.

1. Cette tentative de définition d'une grille distinguant le « *front office* » du « *back office* » me paraît toutefois délicate si l'on réduit la notion de « *back office* » aux fonctions « support » ou *a contrario* si l'on ne met dans le « *front office* » que les activités de guichet et de contact avec le public. En effet, le

(1) Le taux de 16,4% s'explique par le fait que les 1183 ETPT (DRIRE) se répartissent à 100% sur du « *Front Office* », le ministère de l'Industrie assurant entièrement la charge de la fonction support des DRIRE.

ministère de l'écologie et du développement durable n'est pas à proprement dit un ministère dont les différents services sont ouverts au public. En revanche, dans ses activités de police et de contrôle, il est tourné vers des publics particuliers (entreprises, exploitations agricoles, associations, etc.) ou du fait qu'il a pour mission d'informer les citoyens en matière environnementale, sur la base des obligations de la convention d'Aarhus, vers l'ensemble de la société civile.

C'est pourquoi, comme pris en compte *supra*, la notion de « *back office* » doit être strictement réduite aux seules fonctions administratives ou logistiques, lesquelles exigent en effet un effort permanent de productivité et de modernisation.

À cet effet, j'ai réorganisé la direction générale de l'administration de mon ministère pour la mobiliser sur des fonctions support avec une approche encore plus professionnelle (optimisation de l'achat public, gestion de la trésorerie AE/CP et contrôle interne, création d'un bureau de contrôle de gestion, etc...). En outre, j'ai demandé au service de l'inspection générale de l'environnement de procéder à un audit d'organisation qui puisse me permettre de mutualiser encore mieux ces fonctions administratives ou logistiques en responsabilisant la direction générale de l'administration dans sa fonction de prestataire de service, pour permettre aux directions métiers de se recentrer sur leurs missions essentielles et tout en les adaptant aux évolutions de toutes sortes, économiques, juridiques ou technologiques, d'amplifier leurs activités, ainsi allégées des tâches de gestion, dans le cadre des programmes et des objectifs de la LOLF.

Inversement, les fonctions de « *front office* » intègrent des missions qui vont bien au-delà des interfaces avec le public. Car l'efficacité de mon ministère repose tout particulièrement sur des fonctions qui ne peuvent que se développer dans l'avenir et qui ne peuvent être regardées que comme des fonctions de « *front office* ». Parmi celles-ci, je citerai en premier lieu les fonctions de connaissances ou d'évaluation sans lesquelles je ne disposerais pas d'outil d'alerte, ni sur la prévention des risques, ni sur l'évolution de la biodiversité, ni encore sur la maîtrise du développement durable d'une façon générale. À titre d'exemple, l'Institut français de l'environnement (IFEN) est trois fois moins doté en experts que ses équivalents en Grande – Bretagne ou en Allemagne. Je me dois d'y ajouter la fonction internationale, ou encore de nombreuses missions dans les DIREN comme la prévision de crue ou l'hydrologie.

Un autre domaine que je considère comme du « *front office* », celui de la fonction juridique et de négociation internationale ou communautaire, tend à se développer dans le domaine de l'environnement (80 % du droit de l'environnement est d'origine européenne), d'autant que des sujets d'importance géopolitique comme la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique exigent à la fois des experts, des juristes et des négociateurs. Dès lors que mon ministère ne sera plus en retard en matière de transposition des directives européennes, ce qui sera le cas dans quelques mois, 100 % du contentieux

communautaire concernera la mauvaise application du droit de l'environnement. Aussi aurons-nous à mobiliser dans les territoires les acteurs concernés.

Enfin, je fais procéder dans le cadre des audits lancés par mon collègue le ministre du budget et de la réforme de l'État, à des analyses ponctuelles sur ces fonctions, ceci avec le souci d'économies budgétaires afin de mieux allouer les crédits sur les politiques publiques prioritaires.

2. Par ailleurs, je souhaite vous indiquer un autre point de particularisme du MEDD au regard de la LOLF et du souci, que je partage avec vous, non seulement de mieux maîtriser la masse salariale, mais encore de justifier au 1^{er} euro le coût d'un programme. En effet, pour accomplir ma mission ministérielle, je bénéficie de la mise à disposition des services du ministère chargé de l'Équipement (DDE, SN et SMN), qui nécessiteront sans doute une clarification par convention sur l'urbanisme et les zones dangereuses et naturelles pour savoir comment effectuer la partition, de l'Agriculture (DDAF et DDSV) et partiellement de la Culture (SDAP) et de la Santé (DDAS). En ce qui concerne le ministère de l'Industrie, les personnels des DRIRE sont inscrits dans le plafond d'emploi de mon ministère. Des actions miroirs de ces ministères partenaires identifient donc dans l'un de leur programme un nombre d'emplois (exprimés en ETP) qui participent aux actions de chacun des programmes de la mission écologie et développement durable (EDD). Vous trouverez en annexe 2, une première estimation de ces effectifs inscrits dans le plafond d'emploi des ministères partenaires mais qui seront reversés, dans le cadre de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC), dans les programmes de la mission EDD avec le coût qu'ils représentent, ceci pour la parfaite information du Parlement sur le coût complet des programmes de la mission écologie et développement durable. Je serai en mesure de ne parfaire ces chiffres qu'à l'issue d'une remontée d'informations qui me parviennent en ce moment même des différents pôles environnement et développement durable dans le cadre de la programmation budgétaire 2006 et dès lors que j'en aurai validé complètement les données au niveau central avec mes collègues ministériels.

Pour votre plus parfaite compréhension de cette complexité réelle mais à ce stade inévitable, je me dois de vous préciser que la plupart des personnels concernés ne ressortent pas de la catégorie de « service polyvalent » et sont eux-mêmes affectés à de nombreuses tâches qui peuvent d'ailleurs dépendre de plusieurs programmes ministériels. Ceci s'explique par les compétences détenues par ces personnels. C'est donc principalement la recherche de l'économie de moyens qui a été le principal souci des administrations centrales concernées pour élaborer un tel dispositif afin d'éviter de créer un besoin artificiel de recrutement. Par ailleurs cette proximité de métiers et d'activités crée au sein des pôles EDD des fertilisations croisées à tout point propices aux évolutions managériales et à une meilleure adaptabilité aux éventuelles réorganisations de services, notamment au niveau départemental. J'entends par-là, par exemple, les possibles évolutions structurelles des DDAF et des DDE, la mise en place de pôles de compétences ou de délégations inter-services (DIS) au niveau départemental dont il faudra veiller à

la compatibilité opérationnelle à terme avec la LOLF et l'existence de pôles régionaux.

À titre complémentaire, j'ajoute que l'on peut évaluer à environ 950 les emplois mobilisés dans les Préfectures. À ce stade il me paraît encore possible de les comptabiliser dans la Mission écologie et développement durable, si j'ai l'accord de mon collègue le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Le tableau synthétique ci-dessous donne un ordre de grandeur provisoire. Comme la Cour des Comptes l'a souligné dans son rapport de 2004 sur les personnels de l'environnement, il conviendrait que mon ministère possède toutes les informations relevant d'enquêtes ou de suivi des temps effectués par les autres ministères et traités dans leurs systèmes d'information respectifs. Je précise que ces emplois sont pour l'essentiel affectés au « *front office* » et sont dédiés aux polices de l'environnement.

Équipement	Agriculture	Santé	Culture	Intérieur	TOTAL
1.060	1.002	68	50	950	3.130

Un tableau détaillé est présenté ci-après :

Programme	Équipement	Agriculture	Santé	Culture	Intérieur	TOTAL
	1.060	1.002	68	50	950	3.130
P1	320 (1)	180 (3)			250 (7)	750
P2	740 (2)	822 (4)	68 (5)	50 (6)	700 (8)	2.380

(1) service de prévention de crues

(2) eaux et milieux aquatiques (y compris eaux littorales)

(3) ICPE

(4) eaux et milieux aquatiques et protection de la nature

(5) qualité de l'eau

(6) site

(7) SPC, Réglementation, ICPE

(8) réglementation et politique en matière de patrimoine nature

3. Enfin je développerai l'apport que la LOLF fournit à mon ministère pour mieux appréhender les corps et les métiers que vous avez à juste titre le souci de mieux cerner dans le cadre de votre demande. Vous trouverez à cet égard dans le PAP la répartition par catégorie des 3.717 emplois de mon plafond d'emploi ministériel. Là encore mon ministère se distingue de quelques-uns autres dans le fait que les corps et compétences qu'il mobilise ne sont que pour une très faible partie en corrélation avec son plafond d'emploi.

En effet tout d'abord mon ministère n'a que deux corps ministériels en propre : les techniciens de l'environnement de catégorie B et les agents techniques de l'environnement de catégorie C. Les personnels concernés au nombre de 2.427 en budgétaire et affectés en totalité dans des établissements publics placés sous ma tutelle, l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les 6 parcs

nationaux, le Conseil Supérieur de la pêche (CSP) et le Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres (CNLRL). J'ajoute que ces mêmes établissements bénéficient aussi des compétences, souvent de haut niveau, de personnels sous contrat à durée indéterminée (CDI) des 6 agences de l'eau, les autres agents de l'ADEME, de l'INERIS, de l'IRSN, du MNHN et de l'AFSSET. Je peux aussi évoquer les personnels d'autres établissements publics sous tutelle partielle du MEDD comme l'Office national des forêts.

Le tableau suivant met en évidence la diversité des emplois, toutes catégories confondues, du MEDD :

ADEME	INERIS	IRSN*	AFSSET	ONCFS	Parcs	CSP	AE	CNLRL	MNHN	CEDRE (1)	AASQA	ONF*	OIE	ANDRA*	Total
847 **	510	1520	51	1.759	620***	787	1.839	89	1.415*	52	459****	10.500**	93	359	20.900

(1) C E D R E/centre de documentation de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux

* hors PAP

** co-tutelle

*** dont 9 réserves naturelles de France et 11 ateliers techniques des espaces naturels

**** dont 30 au titre des associations

Je porte ces chiffres à la connaissance de la Commission des finances pour souligner deux points qui me paraissent essentiels.

D'une part, mon ministère a lancé depuis plusieurs mois une réflexion qui relie, comme vous le faites, la LOLF à la gestion des ressources humaines : il va de soi que l'État va être confronté dans les toutes prochaines années à un défi démographique et qu'il lui faudra trouver des experts ou des compétences spécialisées dans plusieurs domaines – c'est le cas du ministère de l'écologie et du développement durable comme je l'ai exposé ci-dessus. Il me paraît donc important d'avoir une approche globale et interministérielle s'agissant de l'environnement et du développement durable prenant en compte l'ensemble des emplois que j'évoque dans la présente et pas seulement selon une analyse quantitative mais également qualitative. Mes services ont déjà entamé une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences avec leurs partenaires ministériels. Toutefois je souhaite lui donner un nouvel élan dans le cadre de conventions avec mes collègues pour parfaire et rendre plus lisibles nos engagements réciproques en matière d'écologie et de développement durable : les emplois et les compétences sont au cœur de mon dispositif.

D'autre part, j'ai décidé d'améliorer le pilotage des établissements publics dans le cadre de la LOLF à la fois en mettant en place des modalités nouvelles de suivi et de contrôle de gestion au titre, notamment, des indicateurs de performance des programmes et des actions auxquels ils contribuent, et par ailleurs en faisant en sorte que les délégations régionales de ces établissements soient étroitement associées au travail opérationnel des pôles régionaux environnement et développement durable. Car comme vous l'indiquez, c'est dans nos territoires que

les politiques sont mises en œuvre. La plupart des agents des établissements publics et des services déconcentrés y sont par conséquent au service du public au sens commun de l'expression, sous réserve des aspects évoqués *supra*.

Je considère par conséquent que là encore la question des compétences et des métiers est centrale. Pour exercer au mieux les missions que le Président de la République et que le Premier ministre m'ont confiées, j'ai donc besoin, avec le souci constant d'en maîtriser les coûts, d'en assurer la cohérence et la complémentarité. C'est pourquoi je suggère à la commission des finances et à vous-même, l'idée d'un PAP et d'un RAP consolidé qui permette d'avoir une vision globale et intégrée de mon ministère, incluant les ETP de ses opérateurs publics que sont les établissements placés sous sa tutelle ou sa co-tutelle, de telle sorte, qu'à terme, et selon des moyens juridiques novateurs, il existe des possibilités effectives de pilotage plus fin des ressources humaines et, le cas échéant, de redéploiement.

Il m'a semblé déterminant pour la bonne information de la représentation parlementaire de procéder ainsi à un examen global sur les trois catégories de moyens en personnels dont je dispose, les personnels de mon ministère, les personnels des services mis à ma disposition et dédiés aux politiques de l'écologie et du développement durable et enfin les personnels des établissements publics placés sous la tutelle ou la co-tutelle de mon ministère. L'objectif d'améliorer la lisibilité de la politique du gouvernement rend pleinement légitime, s'agissant de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques gouvernementales, un travail d'explicitation de la dimension environnementale des objectifs de ces autres politiques.

Il pourra en résulter le cas échéant la nécessité de reprendre aux fins de cohérence certains objectifs. Vous comprendrez que je vise ainsi une démarche exhaustive en m'intéressant à la place de l'environnement dans toutes ses composantes dans les autres politiques gouvernementales. Ceci ne m'empêchera nullement de couvrir à terme tous les domaines de l'environnement bien identifiés (l'eau, la biodiversité,...). Et, s'agissant notamment de l'effet de serre, je souhaite par exemple créer un DPT (document de politique transversal) Climat. Ce DPT Climat offrirait une meilleure lecture de la part des différents budgets des différentes actions au sein des programmes LOLF concernés, y compris en ce qui concerne les ETPT.

Au bout de cette politique d'ensemble des ressources humaines, j'aurai à ma disposition un véritable outil de pilotage qui correspondra aux attentes du ministère de la fonction publique de ne pas découpler la réforme budgétaire de l'État de celle de l'emploi public.

Je vous prie, Monsieur le Député, en l'assurance de ma considération distinguée ».

2. – MINISTERE DE L'INTERIEUR

Réponse du Secrétaire général du ministère de l'Intérieur :

« Monsieur le Député

Par mail en date du 2 novembre 2005 vous avez souhaité que vous soient communiquées des précisions en ce qui concerne la présentation des effectifs administratifs de l'administration centrale et des services déconcentrés selon qu'ils relèvent de missions support ou participent à des activités en interaction avec le public. Vous avez demandé notamment que vous soient précisés le périmètre des effectifs recensés et les déclinaisons catégorielles du tableau transmis.

J'ai le plaisir de vous transmettre les éléments de méthodologie complémentaires suivants :

– En ce qui concerne les préfetures

Le tableau établi, sur la base d'une enquête diligentée auprès des préfetures et du référentiel des emplois des préfetures, concerne les seuls services déconcentrés. Le périmètre comprend les filières administrative et technique, les services administratifs ne pouvant être disjoints. Cette enquête visait à obtenir la répartition des agents des préfetures par emplois tels que définis dans le référentiel des emplois. Ce référentiel recense 121 emplois regroupés au sein de 15 missions dont 7 opérationnelles et 8 de support. Seules 9 des 15 missions regroupent des activités impliquant un contact direct avec le public, les autres missions relevant du « back office ». L'unité de mesure étant l'équivalent temps plein les préfetures devaient répartir le temps travaillé d'un agent sur au plus trois emplois afin d'éviter un trop grand fractionnement des temps travaillés. Ainsi, pour la mission sécurité 823,64 agents en Équivalent Temps Plein Travaillé sont au contact du public.

Le tableau décline les effectifs des préfetures par catégorie au sens de la fonction publique A, B, C, les membres du corps préfectoral (CP) étant individualisés. En vue de déterminer la fraction du temps travaillé au contact du public, un travail de proratisation a été mené sur la base de chaque fiche emploi.

– En ce qui concerne l'administration centrale

Le périmètre retenu pour l'administration centrale est plus restreint que celui des services déconcentrés, la filière administrative pouvant être individualisée. Ainsi, sur la base d'une enquête auprès des directions d'emplois 140 agents en ETPT sur les 2.048 agents en ETPT des effectifs administratifs sont au contact direct du public. Les agents de l'administration travaillant majoritairement dans des fonctions supports, seuls les agents ayant un contact direct et fréquent avec le public au sens strict (administrés) ont été retenus, les agents ayant des contacts très occasionnels avec les administrés ou ponctuels avec un public élargi (élus, avocats, professionnels...) ont été exclus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de ma considération distinguée ».

Répartition des effectifs administratifs entre ceux ayant un contact direct avec le public et ceux participant aux services d'appui :

Le ministère de l'intérieur, soucieux d'assurer la lisibilité de l'emploi public, a élaboré au cours des années 2004 et 2005 des référentiels des métiers, l'un pour l'administration centrale, l'autre pour les préfetures. Ces référentiels regroupant l'ensemble des métiers permettent d'identifier avec précision les activités des agents et notamment celles exercées en interaction avec le public et celles relevant des missions support.

– Éléments de méthodologie

Ainsi, dans la répartition des effectifs au contact du public ont été retenus ceux impliquant un contact physique (guichet), un contact direct par courrier (lors du traitement du dossier) ou un contact par téléphone (renseignements). Le « back office » ou fonction support regroupe, quant à lui, un ensemble de fonctions administratives, logistiques ou stratégiques qui viennent en appui du service public (gestion des ressources humaines, gestion du budget, administration générale...).

L'utilisateur du service public représente un public relativement large pour l'ensemble du ministre : élus, particuliers, professionnels, avocats, étrangers...

La répartition obtenue (en équivalent temps plein) résulte d'enquêtes auprès de l'administration centrale et des préfetures (hors préfecture de police) sur la base des référentiels des métiers.

– Répartition des effectifs

* Pour l'administration centrale :

La finalité de l'administration centrale relevant pour l'essentiel des missions support (élaboration de textes législatifs ou réglementaires, conseils, fonctions stratégiques et logistiques...) peu de services ont des contacts directs avec le public. Ce n'est qu'au travers de ses fonctions de conseil ou de seconde instance que les services de l'administration centrale ont ce contact.

Aussi, seuls 140 des 2.048 agents administratifs en équivalent temps plein ont un contact direct avec le public.

Les fonctions concernées concernent notamment deux groupes : les étrangers et la circulation transfrontière, et l'immatriculation des véhicules et les droits à conduire. Les agents au contact du public le sont soit par téléphone (renseignements) soit lors du traitement écrit de dossiers individuels (recours hiérarchiques contre la décision du préfet compétent, recours contentieux, décisions...).

En ce qui concerne les étrangers et la circulation transfrontière : 101 agents traitent en particulier les recours gracieux des étrangers pour les demandes d'admission au séjour, les décisions d'éloignement, les décisions relatives à l'asile ou à l'admission sur le territoire français à Roissy. Par ailleurs, ils délivrent des passeports de service et interviennent dans la procédure de délivrance des visas aux étrangers initiée par les consulats.

En ce qui concerne l'immatriculation et les droits à conduire : 39 agents renseignent les particuliers tant sur l'immatriculation que sur les télétransmissions, la réglementation des taxis. En outre les services, instances d'appel, répondent aux demandes de recours gracieux en matière de permis à points.

* Pour les préfectures :

Sur les 28.755 agents des services déconcentrés, 12.490 agents (43,43 %) exercent des fonctions ayant un contact direct avec le public soit à temps plein soit ponctuellement pour une petite partie d'entre eux. Pour ces fonctions, il a été pris en compte une « ligne de partage » entre les fonctions impliquant un contact avec le public et celles relevant de fonctions support (corps préfectoral, relations avec la presse...) 7.050 agents des préfectures (en équivalents temps plein) soit 56 des agents ayant un contact direct avec le public exercent leurs activités dans des fonctions de guichets visant à l'accueil ou la délivrance de titres : CNI, passeports, permis de conduire, cartes grises, professions réglementées, étrangers, naturalisation...

**EFFECTIF ADMINISTRATIF AU CONTACT DIRECT DU PUBLIC
(ESTIMATIONS AU 30 SEPTEMBRE 2005)**

	Total ETP réel par mission (somme emploi)	A	B	C	CP	%
Au contact du public	12.489,46	1.600,81	2.477,91	8.312,13	98,61	43,43
Communication et représentation de l'État : Communication et relations avec la presse, protocole, affaires politiques et interventions	450,55	101,07	128,75	220,74	—	—
Sécurité : Sécurité, ordre public, sécurité routière, sécurité établissement recevant du public, défense civile et économique	823,64	205,79	298,86	318,98	—	—
Accueil du public/délivrance de titres : CNI, passeports, étrangers, naturalisations, droits à conduire, professions réglementées de la route, cartes grises	7.049,99	365,90	811,49	5.872,60	—	—
Réglementation générale/élections : Élections politiques et professionnelles, associations, police administrative et réglementation générale, réglementation des armes	1.709,47	169,94	420,87	1.118,66	—	—
Relations avec les collectivités territoriales et leurs établissements : Contrôle de légalité et de l'intercommunalité, urbanisme, fonctionnement des instances et police générale	733,92	125,34	326,46	282,12	—	—
Développement économique/politiques interministérielles/gestion des crédits : Politique de la ville, affaires sociales, logement, politique de lutte contre l'exclusion	1.149,88	304	385,82	460,07	—	—
Animation des politiques régionales : Fonds structurels européens, programmation et coordination régionale	140,83	89,52	39,31	12,01	—	—
Management stratégique : Préfet, secrétaire général, sous-préfet, directeur de cabinet et de service	227,66	128,11	0,95	—	98,61	—
Administration générale : Courrier, juriste	203,53	111,16	65,42	26,96	—	—
Sans contact avec le public	16.265,87	—	—	—	—	56,57
Finances, contrôle budgétaire, administration générale, courrier, gestion ressources humaines, gestion des moyens, service social, services information, standard	16.265,87	—	—	—	—	56,57
Total général	28.755,33	—	—	—	—	100

3. – MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

Réponse reçue du Secrétariat général du Ministère de l'Économie :

« Monsieur le Député,

En réponse à votre lettre du 27 septembre 2005 relative à l'établissement d'une grille recensant d'une part les effectifs d'agents exerçant des missions en interaction avec les usagers, d'autre part les effectifs d'agents affectés à des tâches administratives ou logistiques, je vous prie de trouver en annexe deux séries de documents.

Le premier consiste en un tableau recensant les structures (directions ou services) par missions et programmes.

À partir de ce recensement, un premier travail a consisté à classer leur activité par vocation majoritaire ou exclusive entre activité front office/back office.

Ce classement n'étant pas suffisamment précis j'ai demandé aux deux grandes directions à réseaux du Ministère (Direction générale des Impôts et Direction générale de la Comptabilité Publique) qui représentent les 3/4 des ETPT, de procéder à un travail de recensement plus fin et permettant une répartition la plus précise possible des effectifs entre les activités de Front office et de Back office.

Le résultat de ces travaux est présenté dans deux fiches annexes jointes.

Ces fiches illustrent également les actions menées par le Minefi afin de rationaliser ses fonctions de back-office et de spécialiser un certain nombre d'agents dans des activités de front office.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs ».

REPARTITION DES STRUCTURES ENTRE MISSIONS ET PROGRAMMES

Missions	Programmes	Structures comprises dans le programme	Effectifs ETPT (totaux arrondis)	Répartition majoritaire ou exclusive des fonctions	
				Back office	Front office
Développement et régulation économique	n°127	Darqsi (réseau des Drire) DGSNR (Sécurité nucléaire/radioprotection)	2.306,18 <hr/> 137 2.443		X
	n°134	Réseau international (ex DREE) DGEMP DGE (hors Drire) Dcaspl Ecoles des mines CGM	2.213,8 203,10 351,7 188,40 952,37 57,20 <hr/> 3.967		X
	n°199	DGDDI (Douane) DGCCRF ART CRE Conseil de la concurrence	18.488,2 3.886,65 170,01 120,11 118,80 <hr/> 22.783		X
Gestion des finances publiques	n°156	DGI DGCP Service des Pensions DGDDI (recouvrement)	75.211,17 55.104,17 442 784 <hr/> 131.541		
	n°218	DPMA (prestation d'appui) État-Major et politiques transversales DAJ Sircom Commissions et Inspections	1.947 2.432 207 159 468 <hr/> 5.213	X	
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	n°220	INSEE Sessi	6.269 214 <hr/> 6.483		X
	n°221	DLF DGTPE (hors réseau) AIFE (ex Accord) Direction du Budget DGME (Modernisation) Contrôle financier	188,8 648,8 200 233,2 161 96,10 <hr/> 1.528	X	

FICHE TECHNIQUE n° 1

PARTAGE DES EFFECTIFS DU RESEAU DU TRESOR PUBLIC ENTRE FONCTIONS DE FRONT OFFICE ET DE BACK OFFICE

Identification de la ligne de partage entre front et back-office

Administration de service, la DGCP exerce des missions de recouvrement de recettes, de paiement de dépenses, de tenues de comptes, d'expertise financière et de gestion de dépôts. Ces missions sont respectivement exercées au profit de bénéficiaires relevant aussi bien de la sphère de l'État (ministères et autorités déconcentrées...) que de la sphère du secteur public local.

Ce découpage métiers/partenaires doit toutefois être croisé avec l'axe « usager » du service pour cerner les fonctions qui relèvent respectivement du front office, définies par le Rapporteur spécial comme celles « qui sont exercées en interaction avec le public », et celles qui relèvent du back office.

Métiers	Contact avec du public	
Recouvrement des recettes	Oui	Contribuables d'impôts Redevables d'amendes Débiteurs de produits locaux
Paiement des dépenses	Non	
Tenue de la comptabilité	Non	
Prestations de conseil	Oui	Ordonnateurs locaux principalement
Gestion de dépôts	Oui	Titulaires de comptes de dépôts
Fonctions support de gestion interne	Non	

Par hypothèse, le métier « paiement des dépenses » n'implique pas de contact avec le public, au sens strict, puisque son « public » est avant tout constitué par les ordonnateurs.

S'agissant des métiers appelant des contacts avec le public, il est ensuite nécessaire de faire la part entre les tâches opérationnelles, impliquant des contacts de front office avec le public, et les tâches de soutien, d'expertise et d'animation internes qui n'en génèrent pas.

Ainsi, l'organisation du métier de recouvrement des recettes fait à la fois appel :

– aux trésoreries, qui assurent l'intégralité des fonctions de front office du recouvrement de l'impôt, des amendes et des produits locaux ;

– aux recettes des finances et trésoreries générales, qui assurent le back office au profit des trésoreries¹.

¹ Parallèlement, certaines tâches de front office sont aussi exercées en trésorerie générale en matière de recouvrement des produits divers du budget général (exemple : recouvrement d'indus RMI ou PPE).

Au total, la segmentation « front/back » implique, dans le cas du Trésor public, une analyse fine des différentes lignes d'activités contribuant, dans les différentes structures, à l'exercice de chaque métier.

Pour ce faire, la DGCP dispose depuis 2001 d'enquêtes annuelles exhaustives (au sens où elles sont effectuées dans l'intégralité des 3.500 structures) permettant de cerner de manière précise la répartition des effectifs par activité.

Cet outil, qui s'appuie sur un référentiel d'activités détaillé (près de 180 références pour l'ensemble des structures), permet d'attribuer à chaque activité » les ETP qui s'y consacrent.

À titre d'exemple, l'annexe jointe donne le détail des lignes identifiées dans les enquêtes précitées en matière de recouvrement des recettes, fournissant une illustration concrète de la richesse des analyses permises par ces enquêtes.

– La répartition des effectifs entre front et back office

Sur la base du plafond d'emploi du projet de loi de finances 2006, la répartition résultant de cette démarche méthodologique est la suivante :

En nombre d'agents (ETPT)	Front Office	Back office	TOTAL
Trésoreries	21.429	11.699	33.128
Trésoreries générales et recettes des finances	3.351	13.325	16.676
Structures spécifiques (services outre-mer, trésoreries générales spécialisées, services centraux, écoles de formation...)	1.842	3.458	5.300
TOTAL	26.622	28.482	55.104

En pourcentages	Front Office	Back office	TOTAL
Trésoreries	64,7 %	35,3 %	100 %
Trésoreries générales et recettes des finances	20,1 %	79,9 %	100 %
Structures spécifiques (services outre-mer, trésoreries générales spécialisées, services centraux, écoles de formation...)	34,8 %	65,2 %	100 %
TOTAL	48,3 %	51,7 %	100 %

Il convient en outre de souligner que la DGCP s'est engagée depuis 2002 dans une démarche de rationalisation de ses fonctions de back office, reposant sur la concentration de certaines tâches sur des structures spécialisées, permettant d'améliorer l'expertise ou d'industrialiser les process :

- déploiement progressif de 3 centres d'encaissement entre 2003 et 2007 ;

- création de pôles nationaux de soutien au réseau sur des sujets d'expertise à forte valeur ajoutée (commande publique locale, fiscalité directe locale, intercommunalité, recouvrement contentieux...);

- création de pôles inter-régionaux d'apurement administratif des comptes de collectivités locales ;

- poursuite de la spécialisation des trésoreries en milieu urbain, dans une optique de professionnalisation accrue de l'exercice des missions ;

- mise en place à l'horizon 2007 d'un centre national d'éditique, qui permettra le regroupement en un seul point des éditions informatiques actuellement dispersées sur l'ensemble du territoire.

De manière plus récente, l'organisation du front office fait également l'objet de réformes de structure, sur le mode de la spécialisation/concentration, destinées à la fois à améliorer la qualité du service à l'utilisateur et à générer des économies d'échelle :

- déploiement progressif depuis 2005 de « centres de prélèvement service », points d'entrée (téléphone, mél, courrier) des contribuables pour leurs contrats de prélèvement automatique (mensuel ou annuel) des impôts ;

- création d'un « centre amendes service », point de contact (téléphone et courrier) des redevables d'amendes forfaitaires majorées.

- Illustration sur le métier de recouvrement des impôts

Les ETP affectés sur les fonctions respectives de front et back office sont ceux qui sont identifiés sur les lignes des enquêtes réalisées annuellement dans chaque structure depuis 2001, sur la base d'un référentiel d'activités.

- Lignes identifiées dans le référentiel d'activités des trésoreries

Le référentiel d'activités des trésoreries comprend 46 lignes, couvrant l'ensemble du champ potentiellement couvert par ces structures (recouvrement État, gestion des collectivités locales, des hôpitaux, des OPHLM, préposé CDC). À titre d'illustration, un poste spécialisé sur le recouvrement impôt est concerné par 12 lignes.

Lignes d'activités	Front office	Back office
Recouvrement spontané des impôts (hors contrats)	X	
Contrats de paiement des impôts ¹	X	
Action en recouvrement des impôts (octroi de délais de paiement, poursuites)	X	
Recouvrement des amendes	X	
Recouvrement des taxes d'urbanisme	X	
Valeurs inactives (timbres...) et produits divers	X	
Tenue de la comptabilité du poste		X
Caisse	X	
Contrôle interne		X
Formation interne		X
Gestion du personnel et des moyens du poste		X
Autres fonctions transversales (exemple : agent de service)		X

– Lignes identifiées dans le référentiel d'activités des trésoreries générales

Au sein d'un référentiel lui-même constitué d'une cinquantaine de lignes, les services de recouvrement des trésoreries générales ², sont concernés par 7 lignes, la plupart d'entre elles relevant d'une pure logique de back-office.

Lignes d'activités	Front office	Back office
Prise en charge et comptabilité des impôts		X
Animation du recouvrement des impôts		X
Gestion des pétitions des interventions et du gracieux		X
Contentieux offensif et défensif		X
Prise en charge et animation du recouvrement des amendes		X
Prise en charge et animation des taxes d'urbanisme		X
Recouvrement des produits divers (principalement recouvrement d'indus divers – RMI, PPE -, regroupé sur les trésoreries générales)	X	

¹ Activités appelées à être recentrées progressivement sur des centres spécialisés

² et recettes des finances le cas échéant.

FICHE TECHNIQUE n° 2

PARTAGE DES EFFECTIFS DU RESEAU DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS (DGI) ENTRE FONCTIONS DE FRONT OFFICE ET DE BACK OFFICE

Convention retenue pour définir la ligne de partage entre front et back-office

Administration de service, la DGI exerce des fonctions d’assiette et de recouvrement d’impôts au profit de l’État, d’assiette des impôts fonciers, de contrôle fiscal, de tenue du fichier des immeubles, d’expertise de compétence, domaniale et cadastrale. La DGI est désormais organisée par publics (grandes entreprises, PME, particuliers) et ses missions sont exercées au profit de l’État, mais également, de façon beaucoup plus marginale, pour le compte du secteur public local (mission domaniale).

Ce découpage en métiers/fonctions a été croisé avec l’axe « usager » du service pour définir les fonctions qui, significativement, ressortent respectivement du front office, définies par le Rapporteur spécial comme celles « qui sont exercées en interaction avec le public », et celles qui relèvent du back office. Parmi les effectifs en relation avec le public, une distinction a été opérée entre les métiers en contact avec le public, à sa demande, et ceux au contact du public, sur initiative de l’administration.

Métiers/fonctions	Contact avec du public	Structures
Sphère des professionnels		
Assiette et recouvrement des impôts des professionnels	Oui	DGE, Centre des impôts-recettes et recettes élargies
Fonction reposant sur une expertise particulière	Oui, sur initiative de l’administration	Inspection de contrôle et d’expertise, Recouvrement forcé, Enregistrement
Contrôle fiscal	Oui, sur initiative de l’administration	DVNI, DNEF, DIRCOFI, Brigades de contrôle des DSF
Sphère des particuliers		
Assiette des impôts des particuliers	Oui	Centres des impôts des DSF
Contrôle fiscal	Oui, sur initiative de l’administration	DNVSF, Brigades de contrôle des DSF
Contrôle patrimonial	Oui, sur initiative de l’administration	Brigades et inspections de fiscalité immobilière
Renseignements à distance	Oui	Centre Impôts Service
Sphère foncière		
Assiette des impôts fonciers	Oui	Centres des impôts fonciers
Tenue du fichier immobilier	Oui	Conservations des hypothèques
Mission domaniale	Non	DNID, Brigades d’évaluation domaniale
Mission cadastrale	Non	SDNC
Missions transversales		
Fonctions support de gestion interne, formation initiale et continue, informatique...	Non	Services centraux, Fonctions support des DSF, écoles, CSI...

Certaines fonctions exercées en interaction avec le public sur initiative de l'administration, dans la plupart des cas, (contrôle et expertise) sont en voie de rationalisation par constitution de pôles, conformément à la décision des ministres du 7 juillet 2005. De la même manière, en Back Office, les 16 CSI permettent de mutualiser les moyens et de réaliser des économies d'échelle sur les matériels (éditions de masse, assistance au réseau, maintenance des applications informatiques), sur une logique de spécialisation par fonction. Enfin, des pôles de compétence de service de direction (exercice par une seule DSF, pour le compte de DSF partenaires, de certaines fonctions support), peuvent être développés au choix des directeurs des services fiscaux, conformément aux décisions du même CTPM.

La DGI dispose depuis plusieurs années des outils et enquêtes qui lui permettent de cerner de manière fine la répartition de ses effectifs (traduits en ETPT) par fonction/métier. Il est donc possible de présenter ces informations avec la segmentation fonctionnelle retenue.

– La répartition des effectifs entre front et back office

Sur la base du plafond d'emploi du projet de loi de finances 2006, la répartition résultant de la convention retenue est la suivante :

1/En nombre d'agents ETPT

	Front Office		Back Office	TOTAL
	Sur initiative de l'utilisateur	Sur action de l'administration		
Professionnels	19.467	11.034	1.343	31.844
Particuliers	12.744	2.163	112	15.019
Missions foncières	5.328	0	943	6.271
Structures spécifiques (services centraux, services informatiques, écoles de formation...)	0	0	22.078	22.078
TOTAL	37.539	13.197	24.475	75.211

2/En pourcentages

	Front Office		Back Office	TOTAL
	Sur initiative de l'utilisateur	Sur action de l'administration		
Professionnels	61	35	4	100
Particuliers	85	14	1	100
Missions foncières	85	–	15	100
Structures spécifiques (services centraux, services informatiques, écoles de formation...)	–	–	100	100
TOTAL	50	17,5	32,5	100

4. – MINISTERE DE LA DEFENSE

Réponse reçue de la Ministre de la Défense :

« Monsieur le Député,

Par lettre du 27 septembre dernier, vous m'avez demandé de vous transmettre une présentation des effectifs du ministère de la défense distinguant ceux qui sont directement en contact avec le public et ceux qui ne le sont pas.

Si certains organismes comme la gendarmerie nationale ou le service de santé des armées sont effectivement en contact direct avec l'utilisateur, les missions assignées à la Défense ne permettent pas d'effectuer une présentation de la totalité des services et des effectifs selon cette typologie.

Cependant, pour répondre à l'esprit de votre demande, j'ai fait procéder à une étude permettant de distinguer les effectifs dédiés aux activités de nature opérationnelle (« front line » par assimilation au « front office ») et ceux consacrés aux fonctions de soutien (« back office »).

Peuvent ainsi être regroupés en « front line » les effectifs des fonctions directement liées à l'entraînement, l'emploi des forces, la planification, le renseignement, la conduite des opérations intérieures et extérieures, la sécurité publique et la logistique opérationnelle.

Peuvent être regroupés dans la catégorie « back office », les effectifs des fonctions d'administration et de soutien hors opérations, de constitution de capacité des forces et de gestion du personnel. Dans ce regroupement figurent des services administratifs en contact avec l'utilisateur ou des services de soutien au profit des forces.

Cette étude appelle néanmoins plusieurs observations.

Il s'agit de la première étude de ce type. Elle a été effectuée par la direction de la fonction militaire et du personnel civil ; les délais impartis n'ont pas permis d'effectuer une validation détaillée par les armées et la gendarmerie nationale. Cette répartition a été faite sur la base d'une prévision d'effectif moyen réalisé 2005 et non sur les effectifs du projet de loi de finances 2006, comme vous le souhaitiez.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'assurance de ma considération distinguée ».

**REPARTITION DES EFFECTIFS "FRONT OFFICE" — "BACK OFFICE"
EFFECTIFS EXPRIMES EN ETP (EFFECTIFS MOYENS REALISES PREVISIONNELS — 2005)**

Fonctions	TOTAL	<i>front office</i>	<i>back office</i>
Entraîner (contractualiser, planifier, organiser, conduire, contrôler l'aptitude des forces)	6.050	6.050	0
Opérer (conseiller en matière d'emploi des moyens, planifier, conduire les opérations intérieures (incluant les opérations de sauvegarde), conduire les opérations extérieures, assurer les missions de sécurité publique, assurer la protection et la sécurité de défense, renseigner, assurer la logistique opérationnelle)	252.905	252.905	0
Capitaliser l'expérience opérationnelle (analyser (RETEX), définir et faire évoluer les concepts et la doctrine, assurer la mémoire)	1.021	0	1.021
Administrer et soutenir (hors opérations) (définir la politique de soutien, définir les règles d'administration, assurer le soutien de l'homme (alim, mat, santé, solde...), maintenir le matériel en condition opérationnelle, approvisionner, stocker et distribuer des produits pétroliers, les munitions, réaliser et entretenir les infrastructures, gérer le parc immobilier locatif et domanial, soutenir les systèmes d'information et de communication)	100.174	0	100.174
Constituer les capacités des forces (planifier et programmer la constitution des capacités (équipements, effectifs, infra), garantir la cohérence d'armée, conduire les programmes ou opérations d'armement, acquérir les autres équipements, évaluer et accepter)	10.087	0	10.087
Définir la politique des RH (élaborer la politique générale du personnel militaire (active et de réserve) et civil)	474	0	474
Conduire la politique des RH (gérer la masse salariale, recruter, former et instruire, gérer les emplois et les compétences, administrer et gérer les carrières, veiller à la condition du personnel militaire et civil, reconvertir)	39.499	0	39.499
Préparer l'avenir (mener la prospective stratégique, technologique, opérationnelle, conduire le processus de transformation, garantir la cohérence future d'armée, maîtriser les risques (environnement, NUC, développement durable,...))	3.184	0	3.184
Financer (préparer et suivre planification et programmation, préparer le budget, exécuter et suivre le budget, tenir les comptes)	5.003	0	5.003
Organiser (concevoir l'organisation générale, définir les structures et l'organisation)	669	0	669
Assurer les relations internationales (participer aux représentations diplomatiques de la France, assurer le soutien des exportations, Appliquer la politique en matière de contrôle d'armement, de coopération, préparer la constitution et la conduite des forces multinationales)	727	0	727
Traiter les questions juridiques (élaborer les règles (par milieu et par métier), traiter le contentieux, conseiller et apporter assistance juridique)	904	0	904
Contrôler (inspection ministérielle, inspection de commandement (y compris surveillance administrative et technique), surveillance interne)	870	0	870
Piloter (piloter la performance et garantir la cohérence, piloter les programmes LOLF)	1.241	0	1.241

Communiquer (en interne et en externe)	1.722	0	1.722
TOTAL	424.530	258.955	165.575
		61 %	39 %

5. – MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Réponse reçue du ministère de l'Agriculture :

« Monsieur le Député,

Par courrier du 29 septembre, vous avez demandé au ministère de l'agriculture et de la pêche de fournir une présentation de ses effectifs en distinguant les personnels qui sont directement au contact du public de ceux qui ne le sont pas.

Vous trouverez ci-après une ventilation des ETP-T entre « *front office* » et « *back office* » établie par programme.

À défaut de disposer actuellement d'une méthode fiable et auditable pour l'ensemble du ministère qui permettrait de déterminer précisément la répartition des effectifs entre « *back office* » et « *front office* », je vous remercie de considérer les données qui vous sont transmises comme estimatives.

	DDAF (154)		Administr. Central 215 (01-04)		DRAF 215 (03)		Enseignement technique et agricole (143)		Enseig. sup et richer (142)		Sécurité et qualit. Alim (206)		Total	
Front office	5.877	74 %	580	18 %	600	33 %	18.955	100 %	2.696	100 %	4.122	79 %	32.834	82
Back office	2.065	26 %	2.706	82 %	1.217	67 %	0	0 %	0	0 %	1.096	21 %	7.084	18
Total	7.942		3.286		1.817		18.955		2.696		5.218		39.914	

La répartition des effectifs pour les programmes 154 (directions départementales de l'agriculture et de la forêt) et 215 (action n° 3 — directions régionales de l'agriculture et de la forêt) a été établie sur la base d'une enquête missions.

Pour le programme 215 qui regroupe notamment dans ses actions 1 et 4, les personnels de l'administration centrale, les élèves et stagiaires et les agents mis à disposition, la répartition estimée prend en compte la distinction entre les directions et services purement supports et les directions de missions.

Les effectifs des programmes 143 (enseignement technique et agricole) et 142 (enseignement supérieur et recherche agricoles) ont été comptabilisés pour leur totalité dans le front office.

Enfin la répartition des personnels du programme 206 (sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation) a été effectuée sur la base de données extraites du système d'information des ressources humaines de la direction générale de l'alimentation.

Mes services restent à votre entière disposition pour toute information complémentaire sur ce dossier ».

6. – MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Réponse reçue du ministère des Affaires étrangères :

« Monsieur le Député,

En réponse à la lettre du 27 septembre 2005, je vous communique les éléments suivants concernant la répartition des effectifs du ministère des Affaires étrangères entre effectifs consacrés au « front office » et ceux consacrés au « back office ».

Dans l'état actuel des outils de gestion informatisée des emplois et des agents du ministère des Affaires étrangères et compte tenu du court délai imparti, il n'est pas possible de fournir des statistiques précises sur les effectifs appelés à être en contact avec le public.

Cependant, dans le cadre de la préparation de la mise en oeuvre de la LOLF, le Département a été conduit à analyser finement les emplois relevant du plafond d'emplois ministériel afin de les répartir par programme. Cette opération de répartition, qui implique une distinction entre les différentes fonctions exercées au Département, permet de distinguer celles pouvant relever de la catégorie du « front office » ou celles du « back office ».

1 — Emplois de l'administration centrale :

1.1. L'accueil du public appartient à la catégorie du "front office" : huissiers, personnel d'accueil, standard téléphonique, gardes de sécurité. Cependant plusieurs dizaines de ces emplois relèvent de la prestation de service dans le cadre de contrats passés avec des entreprises du secteur privé. Ainsi, depuis une dizaine d'années, les fonctions de standardiste à l'administration centrale ne sont plus assurées par des agents détachés de France Telecom mais par des employés appartenant à une entreprise privée sélectionnée dans le cadre d'un marché public. Il en va de même pour le personnel de gardiennage des bâtiments de l'administration centrale (à l'exception du Quai d'Orsay, gardé par des gendarmes), qui assurent également des tâches d'accueil. Ces deux types de fonction relèvent de l'accueil du public mais les emplois afférents n'appartiennent pas aux effectifs du Département.

En revanche, les huissiers du ministère des affaires étrangères, en particulier ceux de l'Hôtel du Ministre, sont inclus dans le plafond d'emplois ministériel et sont à inclure dans le « front office ».

1.2. Un nombre important d'agents appartenant à la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France (DFAE), agents titulaires ou contractuels, assurent des fonctions de contact avec le public : agents de l'état-civil à Nantes pour les Français nés hors de France (Bureau de l'Accueil et de la communication, Cellule Accueil-Information), agents de la Mission pour l'Adoption internationale,

visas, bureau des Légalisation des actes administratifs, Maison des Français de l'étranger, sous-direction de l'Asile et de l'Immigration, secrétariat de l'Assemblée des Français de l'étranger, etc.

1.3. Les agents de la Direction de la Communication et de l'Information, direction chargée de l'information externe sur les missions et l'action du ministère des affaires étrangères, de par leurs fonctions, relèvent aussi des activités exercées « en interaction avec le public ».

1.4. Si le « front office » doit inclure également les agents ayant un contact direct, un « contact téléphonique » ou un « contact direct par courrier », la liste des agents appartenant à cette catégorie doit être étendue aux agents assurant ce type de tâches à titre principal ou secondaire : bureau de la correspondance et des interventions parlementaires (BCIP), bureau d'accueil de la DRH, bureau des concours, cellules ou agents chargés des interventions au sein des différentes directions, secrétariats des directions, accueil des chercheurs à la direction des Archives, etc.

1.5. Plus généralement, compte tenu des missions du ministère des Affaires étrangères, on peut considérer qu'une grande partie des agents du Département relève également de la catégorie du « front office ». En effet, chaque diplomate responsable d'un dossier, de par ses fonctions, est « l'interlocuteur connu du public », même si ce dernier est restreint, pour toutes les questions relatives à ce dossier, qu'il s'agisse de dossiers politiques, culturels ou de coopération.

1.6. À l'administration centrale, les fonctions de « back office », qui « soutiennent les activités exercées en interaction avec le public » concernent essentiellement les effectifs appartenant à l'action "soutien"(fonctions support du ministère des affaires étrangères pour le compte des quatre Programmes placés sous sa responsabilité).

2 – Effectifs à l'étranger

2.1. Les fonctions de standardiste, d'accueil du public à l'entrée des représentations à l'étranger relèvent du « front office ». Ces fonctions sont essentiellement assurées par des agents de recrutement local.

2.2. Les gardes de sécurité d'ambassade et de consulats, gardiens de la paix détachés du ministère de l'Intérieur ou gendarmes détachés du ministère de la Défense sont également en contact avec le public et sont inclus dans le plafond d'emplois ministériels

2.3. Dans certains postes, la sécurité est assurée par des agents de recrutement local, à inclure dans les effectifs « front office ». En revanche, à l'instar de l'administration centrale, les agents de sécurité fournis dans le cadre d'une prestation de service ne font pas partie des effectifs.

2.4. Les agents assurant des fonctions consulaires, par définition, sont en contact avec le public, qu'il s'agisse de Français établis hors de France ou de Français de passage (état-civil, immatriculation, CNI, passeports, recensement etc.) ou d'étrangers demandeurs de visas

2.5. Les agents des services de presse ont vocation également à être en contact avec le public, comme leurs collègues de l'administration centrale.

2.6. D'une manière plus générale, dans un poste à l'étranger, une grande partie des agents, à commencer par le chef de poste, relève des fonctions de « front office » telles que décrites dans la lettre du 27 septembre : « activités d'une entité gouvernementale exercées en interaction avec le public... contact physique pour des missions publiques (« sur le terrain »), contact direct par courrier (traitement de dossier), contact téléphonique... interlocuteurs connus...de l'utilisateur au sens large ». Le diplomate chargé des affaires politiques a des contacts avec ses interlocuteurs du monde administratif, politique, culturel ou universitaire ou des media. Un attaché de coopération, dans la conduite des projets de développement, doit également avoir des contacts avec des interlocuteurs variés, etc.

2.7. Inversement, à l'étranger, les fonctions de « back office » concernent essentiellement les fonctions liées au « support » des postes : intendance, entretien, archives, télécommunications, informatique, chauffeurs, résidence.

2.8. Outre les difficultés de recensement informatique liées à la vétusté du système d'information du Département, le calcul des effectifs « front office » et « back office » à l'étranger se heurte également à la définition du plafond d'emploi ministériel. En effet, sur les 16 720 ETP du plafond d'emplois, 5 580 sont des agents de recrutement local, catégorie majoritaire au sein du périmètre d'emplois. Or les agents de recrutement local sont gérés localement par les représentations à l'étranger. La remontée d'informations concernant leur rémunération, leur gestion et en particulier leurs fonctions, est en cours de réalisation dans le cadre de la préparation de la LOLF. Toutes les informations relatives aux agents de recrutement local seront agrégées dans le futur Système d'Information Ressources Humaines (SIRH) en cours de développement./.

7.- MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Réponse reçue du ministère de la Jeunesse et des sports :

« Monsieur le Député,

Vous me demandez de vous communiquer les effectifs budgétés en distinguant ceux qui sont en contact directement avec le public et ceux qui ne le sont pas.

Comme vous le savez les travaux menés par la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives afin d'élaborer la Charte Marianne ont permis de définir la notion de public de manière plus large qu'un groupe constitué par des usagers.

Pour le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ce public comprend bien évidemment pour l'essentiel les usagers, mais il intègre également les partenaires du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative que sont, entre autres, les collectivités territoriales et les associations, d'autant plus que par mode de relation avec le public il faut entendre aussi bien l'accueil physique que téléphonique, voire électronique.

Ainsi, la quasi-totalité des agents de mon département ministériel est appelée à être en contact direct avec le public. Selon les intitulés du projet de loi de finances (PLF) pour 2006, il s'agit des personnels d'encadrement et d'inspection, des personnels techniques et pédagogiques et des personnels administratifs, de maintenance, et de santé.

Au titre du PLF 2006, sur un effectif total de 7 159 équivalents temps plein (ETP), la quasi-totalité des personnels du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative accueille du public.

En effet, les corps propres du ministère comprennent des personnels d'encadrement et d'inspection ainsi que des personnels techniques et pédagogiques. Tous les agents de ces corps exercent des missions les plaçant en contact direct avec les usagers individuels, les représentants des collectivités locales et les acteurs du mouvement associatif. »

ANNEXE 2 : DECOMPTE DES EMPLOIS DES OPERATEURS DE L'ÉTAT

DECOMPTE DES EMPLOIS DES OPERATEURS

MISSIONS	PROGRAMMES	Code	2005			2006		
			emplois programme 2005	emplois opérateurs 2005	total emploi 2005	emplois programme 2006	emplois opérateurs 2006	total emploi 2006
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	105	8.850	0	8.850	8.812	0	8.812
	Rayonnement culturel et scientifique	185	1.379	123	1.502	1.371	124	1.495
	Français à l'étranger et étrangers en France	151	3.436	7.244	10.680	3.406	7.171	10.577
	Total mission		13.665	7.367	21.032	13.589	7.295	20.884
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	108	30.570	0	30.570	30.384	0	30.384
	Vie politique, culturelle et associative	232	1.495	0	1.495	1.495	0	1.495
	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	3.681	9	3.690	3.638	24	3.662
	Total mission		35.746	9	35.755	35.517	24	35.541
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	154	8.047	2.782	10.829	7.942	2.781	10.723
	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	227	0	2.468	2.468	0	2.404	2.404
	Forêt	149	0	11.174	11.174	0	11.042	11.042
	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	5.203	3	5.206	5.103	3	5.106
	Total mission		13.250	16.427	29.677	13.045	16.230	29.275
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	110	0	30	30	0	32	32
	Solidarité à l'égard des pays en développement	209	3.290	273	3.563	3.131	286	3.417
	Total mission		3.290	303	3.593	3.131	318	3.449

ants, et c la	Liens entre la nation et son armée	167	4.113	336	4.449	4.044	383	4
	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	169	1.390	1.883	3.273	1.390	1.860	3
	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	158	0	0	0	0	0	0
	Total mission		5.503	2.219	7.722	5.434	2.243	7
et de	Conseil d'État et autres juridictions administratives	165	2.785	0	2.785	2.836	0	2
	Conseil économique et social	126	159	0	159	162	0	162
	Cour des comptes et autres juridictions financières	164	1.427	0	1.427	1.843	0	1
	Total mission		4.371	0	4.371	4.841	0	4
	Patrimoines	175	7.921	7.145	15.066	3.968	7.209	11
	Création	131	1.116	3.415	4.531	978	3.452	4
	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	4.339	980	5.319	8.404	989	9
	Total mission		13.376	11.540	24.916	13.350	11.650	25
	Environnement et prospective de la politique de défense	144	9.356	3.280	12.636	9.381	3.289	12
	Préparation et emploi des forces	178	298.109	1	298.110	297.497	1	297
	Soutien de la politique de la défense	212	10.273	0	10.273	10.466	0	10
	Équipement des forces	146	16.873	0	16.873	16.860	0	16
	Total mission		334.611	3.281	337.892	334.204	3.290	337
pement tion ques	Développement des entreprises	134	4.016	5.180	9.196	3.967	5.212	9
	Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	127	2.481	0	2.481	2.443	0	2
	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	199	23.049	75	23.124	22.784	75	22
	Passifs financiers miniers	174	0	174	174	0	175	175
	Total mission		29.546	5.429	34.975	29.194	5.462	34
	n de	Coordination du	129	2.920	9	2.929	2.954	9

du ement	travail gouvernemental							
	Fonction publique	148	0	1.467	1.467	0	1.510	1
	Total mission		2.920	1.476	4.396	2.954	1.519	4
et ement	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	181	0	1.967	1.967	0	1.977	1
	Gestion des milieux et biodiversité	153	0	4.955	4.955	0	5.035	5
	Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	211	3.647	0	3.647	3.717	0	3
	Total mission		3.647	6.922	10.569	3.717	7.012	10
ments s de	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	117	0	0	0	0	0	0
	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	114	0	0	0	0	0	0
	Épargne	145	0	0	0	0	0	0
	Majoration de rentes	168	0	0	0	0	0	0
	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	229	0	0	0	0	0	0
	Total mission		0	0	0	0	0	0
ement	Enseignement scolaire public du premier degré	140	335.393	0	335.393	335.398	0	335
	Enseignement scolaire public du second degré	141	478.803	830	479.633	477.605	830	478
	Vie de l'élève	230	135.601	0	135.601	131.783	0	131
	Enseignement privé du premier et du second degrés	139	131.654	0	131.654	131.615	0	131
	Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	27.977	4.930	32.907	28.163	4.826	32
	Enseignement technique agricole	143	19.164	126	19.290	18.955	126	19
	Total mission		1.128.592	5.886	1.134.478	1.123.519	5.782	1
et des s	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	133.826	0	133.826	131.541	0	131
	Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	218	5.555	0	5.555	5.213	0	5
	Total mission		139.381	0	139.381	136.754	0	136

Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques	551	0	0	0	0	0	0
	Dépenses accidentelles et imprévisibles	552	0	0	0	0	0	0
	Total mission		0	0	0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	150	136.576	16.555	153.131	133.316	20.677	153.993
	Vie étudiante	231	868	12.470	13.338	868	12.470	13.338
	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	194	0	53.766	53.766	0	53.019	53.019
	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187	0	17.603	17.603	0	17.661	17.661
	Recherche spatiale	193	0	2.677	2.677	0	2.662	2.662
	Orientation et pilotage de la recherche	172	12.109	50	12.159	11.857	50	11.907
	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	189	0	1.624	1.624	0	1.624	1.624
	Recherche dans le domaine de l'énergie	188	0	1.845	1.845	0	1.860	1.860
	Recherche industrielle	192	0	482	482	0	502	502
	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	190	0	1.921	1.921	0	1.948	1.948
	Recherche duale (civile et militaire)	191	0	0	0	0	0	0
	Recherche culturelle et culture scientifique	186	662	917	1.579	616	917	1.533
	Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	2.756	1.005	3.761	2.696	1.004	3.700
	Total mission		152.971	110.915	263.886	149.353	114.394	263.747
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	198	0	0	0	0	0	0
	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	197	0	486	486	0	474	474
	Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	195	0	0	0	0	0	0

	Total mission		0	486	486	0	474	474
--	----------------------	--	----------	------------	------------	----------	------------	------------

Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	119	0	0	0	0	0	0
	Concours financiers aux départements	120	0	0	0	0	0	0
	Concours financiers aux régions	121	0	0	0	0	0	0
	Concours spécifiques et administration	122	156	0	156	158	0	158
	Total mission		156	0	156	158	0	158
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	200	0	0	0	0	0	0
	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	201	0	0	0	0	0	0
	Total mission		0	0	0	0	0	0
Santé	Santé publique et prévention	204		238	238		258	258
	Offre de soins et qualité du système de soins	171		312	312		314	314
	Drogue et toxicomanie	136		95	95		95	95
	Total mission		0	645	645	0	667	667
Sécurité	Police nationale	176	147.028	0	147.028	147.588	0	147.588
	Gendarmerie nationale	152	100.025	0	100.025	100.691	0	100.691
	Total mission		247.053	0	247.053	248.279	0	248.279
Sécurité civile	Intervention sur moyens nationaux	161	2.249	0	2.249	2.248	0	2.248
	Coordination des moyens de secours	128	359	105	464	356	120	476
	Total mission		2.608	105	2.713	2.604	120	2.724
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires	228		8.486	8.486		8.503	8.503
	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	5.223	785	6.008	5.218	811	6.029
	Total mission		5.223	9.271	14.494	5.218	9.314	14.532

rité et tion	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	177	0	0	0	0	0	0
	Accueil des étrangers et intégration	104	50	970	1.020	66	1.232	1.2
	Actions en faveur des familles vulnérables	106	0	53	53	0	53	53
	Handicap et dépendance	157	0	702	702	0	702	702
	Protection maladie	183	0	9	9	0	9	9
	Égalité entre les hommes et les femmes	137	205	0	205	204	0	204
	Conception et conduite des politiques sanitaires et sociales	124	14.915	308	15.223	14.921	308	15.2
	Total mission		15.170	2.042	17.212	15.191	2.304	17.4
se et ative	Sport	219	0	236	235	0	235	235
	Jeunesse et vie associative	163	0	122	122	0	122	122
	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	210	7.174	459	7.633	7.159	460	7.6
	Total mission		7.174	817	7.991	7.159	817	7.9
gie mique age ances ues	Stratégie économique et financière et réforme de l'État	221	1.381	535	1.916	1.528	546	2.0
	Statistiques et études économiques	220	7.122	0	7.122	6.483	0	6.4
	Total mission		8.503	535	9.038	8.011	546	8.5
orts	Réseau routier national	203	210	0	210	220	0	220
	Sécurité routière	207	192	0	192	196	0	196
	Transports terrestres et maritimes	226	386	363	749	382	370	752
	Passifs financiers ferroviaires	173	0	0	0	0	0	0
	Sécurité et affaires maritimes	205	226	0	226	224	0	224
	Transports aériens	225	802	0	802	810	0	810
	Météorologie	170	0	3.728	3.728	0	3.710	3.7
	Conduite et pilotage des politiques d'équipement	217	90.931	0	90.931	89.951	0	89.9
	Total mission		92.747	4.091	96.838	91.783	4.080	95.8
l	Développement de l'emploi	133	0	0	0	0	0	0
	Accès et retour à l'emploi	102	0	23.398	23.398	0	24.314	24.3

	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	103	0	11.384	11.384	0	11.384	11.384
	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	111	0	81	81	0	81	81
	Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail	155	10.517	76	10.593	10.552	76	10.669
	Total mission		10.517	34.939	45.456	10.552	35.855	46.415
	Rénovation urbaine	202	0	45	45	0	49	49
	Équité sociale et territoriale et soutien	147	0	0	0	0	0	0
	Aide à l'accès au logement	109	0	0	0	0	0	0
	Développement et amélioration de l'offre de logement	135	3.115	150	3.265	3.103	155	3.258
	Total mission		3.115	195	3.310	3.103	204	3.314
	Soutien aux prestations de l'aviation civile	613	1.361	0	1.361	1.354	0	1.354
	Navigation aérienne	612	8.479	0	8.479	8.504	0	8.504
	Surveillance et certification	614	811	0	811	821	0	821
	Formation aéronautique	611	651	12	663	650	12	662
	Total mission		11.302	12	11.314	11.329	12	11.341
	Journaux officiels	621	590	0	590	574	0	574
	Total mission		590	0	590	574	0	574
	Activités régaliennes	631	0	0	0	0	0	0
	Activités commerciales	632	0	0	0	0	0	0
	Total mission		690	0	690	659	0	659
TOTAL GÉNÉRAL	TOTAL EMPLOIS		2.363.133	229.212	2.592.345	2.351.146	233.943	2.588.203

N° 2568-13 – Rapport de M. Georges Tron au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 13 : Direction de l'action du Gouvernement ; Fonction publique ; Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés (M. Georges Tron)