



N° 3368

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME II

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
FONCTION PUBLIQUE

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

À cette date, 51 % des réponses étaient parvenues au rapporteur, qui constate le progrès intervenu par rapport à l'année précédente. Cependant, une vingtaine de questions sont restées sans réponse quatre mois après l'envoi du questionnaire. Ce non respect des règles posées par la LOLF apparaît difficilement justifiable.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	4
I. — LE POUVOIR D’ACHAT DES FONCTIONNAIRES : APPORTS ET LIMITES DU PROTOCOLE D’ACCORD DU 25 JANVIER 2006	7
A. L’ABSENCE DE RÉPONSE SATISFAISANTE À LA QUESTION SALARIALE.....	7
1. La faible progression du point d’indice	7
2. Les mesures catégorielles.....	8
B. L’ACCENT MIS SUR L’ACTION SOCIALE	9
1. L’évolution des prestations à caractère social.....	9
<i>a) La garde d’enfants</i>	10
<i>b) Les aides au logement</i>	10
<i>c) Les frais de transport et la restauration</i>	12
2. Les crédits de l’action sociale interministérielle.....	12
3. La question de la participation des employeurs publics au financement des mutuelles de fonctionnaires.....	15
C. LA RÉFORME STATUTAIRE POUR FAVORISER LES DÉROULEMENTS DE CARRIÈRE	16
1. La restructuration des carrières	16
2. L’élargissement des possibilités de promotion interne	17
<i>a) Une meilleure prise en compte de l’expérience professionnelle</i>	17
<i>b) L’assouplissement des dispositions régissant la promotion interne</i>	17
3. Des mesures pour favoriser la mobilité des fonctionnaires.....	18
II. — LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	20
A. LA MODERNISATION CONÇUE COMME UNE RÉDUCTION DU VOLUME DE L’ADMINISTRATION.....	20
1. Des outils de modernisation variés.....	20
2. La priorité donnée aux réductions d’effectifs	22
3. Le rôle d’impulsion du ministère de la fonction publique.....	24

B. LA RECHERCHE DE NOUVELLES QUALIFICATIONS.....	25
1. Un recrutement prenant en compte l'expérience professionnelle	25
2. Les évolutions de la formation des fonctionnaires	26
<i>a) Le projet de redéfinition de la formation continue</i>	<i>26</i>
<i>b) Les réformes de la formation des hauts fonctionnaires.....</i>	<i>28</i>
3. Les crédits consacrés à la formation des fonctionnaires.....	29
C. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	32
1. Un recrutement qui laisse une part croissante aux personnes et aux méthodes du secteur privé.....	32
<i>a) La nécessité de recruter davantage de personnes issues du secteur privé.....</i>	<i>32</i>
<i>b) Le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique conforté</i>	<i>32</i>
<i>c) L'accroissement des recrutements par la voie du PACTE</i>	<i>34</i>
2. L'extension de la rémunération à la performance	34
3. L'assouplissement prévu des règles déontologiques	35
<i>a) Les départs vers le secteur privé.....</i>	<i>35</i>
<i>b) Le cumul de fonctions administratives et d'activités privées.....</i>	<i>36</i>
EXAMEN EN COMMISSION	37
AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR	53

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec 5,2 millions d'agents publics en France, dont 2,5 millions pour la seule fonction publique de l'État, les enjeux liés à la fonction publique ne se résument pas aux crédits du programme « *Fonction publique* », qui regroupe les crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement du ministère de la fonction publique. Les 173,3 millions d'euros de ce programme correspondent ainsi à la seule politique interministérielle de la fonction publique, aux impulsions données par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), tandis que l'essentiel de la gestion dépend des ministères. Rémunérations, cotisations à la charge de l'employeur et pensions comprises, les dépenses induites par la fonction publique s'élèvent au total à 126,7 milliards d'euros.

Cette importance numérique et budgétaire de la fonction publique, sans oublier la fonction publique territoriale qui n'est pas prise en compte dans le budget de l'État, en fait l'un des leviers essentiels du développement du pays. Sa modernisation, ainsi que l'adaptation du service public aux besoins des usagers, doivent donc être considérés comme une priorité. À l'heure où les effectifs sont massivement renouvelés du fait de nombreux départs à la retraite, il est en effet primordial de garantir l'attractivité de la fonction publique grâce à des règles statutaires claires, des déroulements de carrière attractifs, la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines et une politique ambitieuse de formation des agents publics.

La politique menée par le Gouvernement en matière de fonction publique, malgré la présentation en 2006 de deux projets de textes législatifs au Parlement, n'apparaît pas à la hauteur de ces enjeux.

L'essentiel des mesures proposées, tant au niveau législatif que dans le présent projet de loi de finances, découlent du protocole d'accord relatif à l'amélioration des carrières dans la fonction publique, signé le 25 janvier 2006. Or, cet accord apparaît lacunaire à plusieurs points de vue :

– d'une part, il s'agit d'un accord minoritaire, signé par seulement trois organisations syndicales (UNSA, CFDT et CFTC), qui ne représentent qu'un tiers des fonctionnaires. Force est donc de constater que les orientations proposées ne répondent pas vraiment aux souhaits de la fonction publique, alors que l'adhésion des agents est la condition nécessaire d'une réforme réussie ;

– d'autre part, seuls les volets social et statutaire du protocole d'accord ont été signés par les syndicats, tandis que le volet relatif aux rémunérations a été rejeté par la totalité des sept organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Aucun accord salarial n'a été signé dans la fonction publique depuis

celui conclu en février 1998 par M. Émile Zucarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation.

En matière législative, un projet de loi de modernisation de la fonction publique a été examiné le 28 juin 2006 par l'Assemblée nationale, tandis que le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, en gestation depuis plusieurs années, a été examiné en première lecture par les deux assemblées⁽¹⁾. La dissociation en deux textes de ce qui devait être une grande loi de modernisation de l'ensemble de la fonction publique est assez surprenante, d'autant plus que certaines dispositions sont communes aux deux projets. Cette séparation ne semble pas de bon augure à l'heure où le rapprochement entre les fonctions publiques apparaît nécessaire pour favoriser la mobilité des agents et améliorer l'attractivité de la fonction publique territoriale.

S'agissant des crédits, pour l'année 2007, le programme « *Fonction publique* » affiche un budget en augmentation, principalement du fait de la progression des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle. Cette progression s'explique pour partie par le regroupement de certaines prestations ministérielles en une prestation interministérielle unique, afin d'en mutualiser la gestion, et pour partie de mesures nouvelles résultant du protocole d'accord du 25 janvier 2006.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » (en euros)

	Crédits votés pour 2006	Crédits demandés pour 2007	Évolution
Action « Formation des fonctionnaires »	69 836 072	71 638 240	+ 1,6 %
– dépenses de personnel	–	1 200 000	–
– dépenses de fonctionnement	67 181 041	67 734 533	+ 0,8 %
– dépenses d'intervention (transferts aux autres collectivités)	2 655 031	2 703 707	+ 1,8 %
Action « Action sociale interministérielle »	67 838 286	102 094 077	+ 50,5 %
– dépenses de fonctionnement	65 838 286	93 204 753	+ 41,6 %
– dépenses d'investissement	2 000 000	8 889 324	+ 344,5 %
TOTAL	137 674 358	173 732 317	+ 26,2 %

Source : documents budgétaires

Il convient cependant de signaler que de nombreuses augmentations de crédits font suite à des diminutions en 2006, notamment pour la formation des fonctionnaires ou les dépenses d'investissements. Ces évolutions irrégulières posent des problèmes de visibilité et de planification pluriannuelle des politiques menées. Des orientations plus cohérentes et plus stables permettraient probablement une utilisation plus complète et plus rationnelle des crédits.

(1) Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale a été adopté par le Sénat le 16 mars 2006 et par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

I. — LE POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES : APPORTS ET LIMITES DU PROTOCOLE D'ACCORD DU 25 JANVIER 2006

A. L'ABSENCE DE RÉPONSE SATISFAISANTE À LA QUESTION SALARIALE

1. La faible progression du point d'indice

À la différence des volets social et statutaire, le volet salarial n'a pas fait l'objet d'un accord le 25 janvier 2006.

Alors qu'une inflation de 1,2 % est prévue pour l'année 2006, le Gouvernement n'avait annoncé en janvier 2006 qu'une seule hausse de la valeur du point d'indice, de 0,5 %, au 1^{er} juillet 2006 ⁽¹⁾. Finalement, cette réévaluation du point d'indice est complétée par deux autres mesures générales :

– au 1^{er} novembre 2006, l'attribution à chaque fonctionnaire d'un point d'indice supplémentaire ⁽²⁾, ce qui représente une augmentation moyenne de 0,2 % du traitement (0,36 % pour les agents percevant le minimum de traitement de la fonction publique ⁽³⁾) ;

– au 1^{er} février 2007, une hausse de 0,5 % de la valeur du point d'indice.

Aucune autre réévaluation ne sera opérée avant l'élection présidentielle et les élections législatives. Les rémunérations seront donc bloquées jusqu'en juillet 2007.

Ces réévaluations timides ne permettront pas le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires en 2006, et *a fortiori* n'opéreront pas de rattrapage des pertes de pouvoir d'achat subies depuis quelques années. Selon les données publiées par l'INSEE, le salaire réel moyen des agents de l'État a ainsi diminué de 0,5 % en 2003 et de 0,4 % en 2004 ⁽⁴⁾, ce qui contredit les analyses du ministère de la fonction publique, notamment dans le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances. Face à ce constat, votre rapporteur réitère son souhait que les compétences de l'Observatoire de l'emploi public soient étendues à l'étude de l'évolution des rémunérations, afin d'évaluer les pertes de pouvoir d'achat de manière précise et consensuelle, en collaboration avec les partenaires sociaux.

(1) Décret n° 2006-759 du 29 juin 2006 portant majoration à compter du 1^{er} juillet 2006 des rémunérations de la fonction publique et attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(2) Décret n° 2006-1283 du 19 octobre 2006 portant attribution à compter du 1^{er} novembre 2006 d'un point d'indice majoré uniforme à l'ensemble des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Il s'agit des agents dont le traitement de base correspond à l'indice 279.

(4) INSEE, « Les salaires des agents de l'État en 2003 » et « Les salaires des agents de l'État en 2004 ».

Les propositions ministérielles, nettement insuffisantes, ont donc été rejetées par l'ensemble des fédérations syndicales.

Le Gouvernement justifie cette diminution de la rémunération en termes réels en avançant que les mesures prévues par les volets social et statutaire du protocole d'accord – en particulier l'augmentation des promotions internes – représentent un coût de plus de 500 millions d'euros et équivalent donc à une augmentation de 0,6 % du point d'indice. Ainsi, un agent passant de la catégorie C à la catégorie B perçoit 70 euros de plus par mois.

Il convient cependant de rappeler que ces mesures sociales et statutaires ne concernent pas l'ensemble des agents. En premier lieu, une grande partie de ces mesures ne concernent que la fonction publique de l'État et non les fonctions publiques territoriale et hospitalière, pour lesquelles le pouvoir d'achat reste principalement dépendant de la valeur du point d'indice. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, par exemple, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale n'a pas instauré de socle minimum d'action sociale – en pourcentage de la masse salariale – malgré le souhait exprimé par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ⁽¹⁾. Or, à ce jour, plus de 300 000 agents territoriaux ne bénéficient pas de l'action sociale. En outre, les mesures sociales et statutaires ne concernent pas tous les agents de la fonction publique de l'État. La promotion interne, notamment, reste un mode de recrutement subsidiaire par rapport au concours.

Enfin, ces mesures ne représentent pas réellement une dépense supplémentaire pour l'État, puisqu'elles sont financées selon un système de vases communicants. Ainsi, une note du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 25 juillet 2006 prévoit que les revalorisations indiciaires, la prime de fin de grade et la réforme de la grille salariale doivent être financées dans le respect du plafond des dépenses de personnel fixé par la loi de finances pour 2006. Le coût de ces mesures doit donc être compensé par « *la limitation des recrutements, la mise en œuvre différée de certaines mesures catégorielles ministérielles ou la limitation du glissement vieillesse-technicité* ». En effet, l'absence de provisionnement de crédits au sein du programme « *Provision relative aux rémunérations publiques* » depuis plusieurs années ne permet pas de financer d'éventuelles mesures nouvelles résultant d'une négociation avec les organisations syndicales.

2. Les mesures catégorielles

Pour tenir compte de la hausse de 3,05 % du SMIC au 1^{er} juillet 2006, le minimum de traitement de la fonction publique a été porté de l'indice majoré 275 à l'indice majoré 279 par le décret n° 2006-759 du 29 juin 2006 précité. Cette mesure a concerné 580 000 agents dans les trois fonctions publiques.

(1) *Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*, « Réussir la mutation de la fonction publique territoriale 20 ans après sa création », 2004, page 7.

Par ailleurs, comme le prévoyait le protocole d'accord du 25 janvier 2006, un dispositif de prime pour les agents bloqués au dernier indice de leur grade a été reconduit pour les années 2006, 2007 et 2008 par un décret du 30 juin 2006 ⁽¹⁾. Cette indemnité, commune aux trois fonctions publiques, sera versée aux fonctionnaires de catégorie A et B qui sont depuis au moins cinq ans au dernier échelon du grade terminal de leur corps ou cadre d'emploi, à condition que leur indice brut de rémunération n'excède pas 985. Son montant est de 700 euros pour les agents de catégorie A et de 400 euros pour les agents de catégorie B.

Les mesures de restructuration des carrières des catégories B et C ont également des répercussions sur les rémunérations.

En catégorie B, l'indice plancher est revalorisé pour rester à hauteur de 105 % du minimum fonction publique : il passe de l'indice majoré 290 à l'indice majoré 296, ce qui représente un supplément de 27 euros mensuels. La grille du premier grade des corps types de catégorie B est en outre alignée sur celle du corps des techniciens de recherche, qui est plus favorable aux agents.

En catégorie C, un projet de décret examiné le 3 juillet dernier par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État tend à créer une nouvelle grille indiciaire. D'une part, il revalorise les indices de début et de fin des trois échelles de rémunérations existantes (E3, E4 et E5) et crée un 11^{ème} échelon dans chacune de ces échelles. D'autre part, il crée une nouvelle échelle de rémunération (E6) qui remplace les anciennes échelles dénommées « nouvel espace indiciaire » (NEI), « espace indiciaire supplémentaire » (EIS) ou « maître ouvrier professionnel » (MOP). Cette refonte complète apparaissait indispensable compte tenu du tassement progressif de la grille indiciaire intervenu depuis plusieurs années.

B. L'ACCENT MIS SUR L'ACTION SOCIALE

1. L'évolution des prestations à caractère social

Une série de nouvelles mesures sociales ont été annoncées par le ministre de la fonction publique lors des négociations syndicales de janvier 2006. La plupart des textes mettant en application le protocole d'accord du 25 janvier 2006 ont été présentés le 11 juillet 2006 au comité de suivi des accords. Lors de cette réunion, le ministre de la fonction publique a annoncé que le chèque emploi service universel et que les nouvelles aides à l'installation des jeunes fonctionnaires seraient mis en place en septembre 2006 dans la fonction publique de l'État. Dans la fonction publique territoriale, leur application dépendra de l'initiative des employeurs.

(1) Décret n°2006-778 du 30 juin 2006 portant attribution d'une bonification indemnitaire à certains fonctionnaires et militaires.

a) La garde d'enfants

L'année 2006 a vu se mettre en place une nouvelle prestation : le chèque emploi service universel (CESU), un titre de paiement qui permet une participation de l'employeur. Le CESU est ainsi destiné à prendre en charge une partie des frais de garde des enfants âgés de moins de trois ans, qu'il s'agisse de la rémunération d'une aide maternelle ou d'une garde à domicile ou du paiement des frais de garde en crèche. Contrairement à l'actuelle prestation de garde des jeunes enfants, cette nouvelle prestation s'adresse à l'ensemble des agents de l'État, quel que soit leur revenu, mais son montant est modulé en fonction du revenu du ménage. Il convient de rappeler que la participation de l'État n'est pas assujettie à cotisations sociales et est exonérée de l'impôt sur le revenu. Le droit à cette prestation est ouvert depuis le 1^{er} septembre 2006.

Le CESU se substitue progressivement à l'aide à domicile par titre emploi service (TES). Cette aide avait été créée à titre expérimental en 2005 dans trois régions pilotes – Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté et Auvergne – et pour une durée de 2 ans. Le titre emploi-service, au financement duquel l'État peut participer jusqu'à hauteur de 60 %, permet aux agents bénéficiaires de payer des services à domicile divers tels que le ménage, le jardinage, de petits travaux d'entretien, la garde d'enfants ou le soutien scolaire. Il s'adresse aux agents rencontrant des difficultés ou rencontrant des sujétions professionnelles particulières, tels un congé de maternité, une hospitalisation, un service en horaires atypiques... La gestion de cette prestation a fait l'objet d'une délégation de service public avec la signature, le 4 novembre 2005, d'une convention d'une durée de deux ans avec la Mutualité Fonction Publique.

À côté de cette prestation individuelle, le ministre a également annoncé un effort supplémentaire sur les équipements collectifs. Le suivi des réservations par les préfets de places en crèche pour les enfants de fonctionnaires devrait être amélioré pour éviter que des places réservées ne soient perdues. Cela passe notamment par un recensement des places actuellement réservées et par la mise en place d'un système de suivi au niveau déconcentré. En outre, les administrations seront incitées à réaliser des crèches sur le lieu de travail des agents à l'occasion de la construction d'un bâtiment neuf ou d'un regroupement de plusieurs services. En l'absence de crédits d'investissement spécialement dédiés à la création de crèches, il est cependant difficile de prévoir l'ampleur de ces réalisations.

b) Les aides au logement

Une autre réforme importante en matière sociale est l'amélioration de l'aide à l'installation des jeunes agents (AIP) à compter de septembre 2006. En premier lieu, afin de tenir compte de la forte hausse des prix de l'immobilier, le montant de l'aide passe de 609 à 700 euros pour les agents affectés en Île-de-

France, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou dans une zone urbaine sensible. En second lieu, les conditions d'attribution de cette aide sont élargies :

- la prestation est étendue à l'ensemble du territoire, où les agents nouvellement recrutés percevront 350 euros ;
- la condition d'indice est supprimée ;
- la prestation est attribuée à tout agent effectuant un déplacement d'au moins 70 km par rapport à son domicile et non aux seuls agents changeant de région administrative ;
- l'aide sera également attribuée aux personnes recrutées par la voie du PACTE ou par la procédure spéciale de recrutement ouverte aux personnes handicapées.

Ainsi redéfinie, l'AIP pourrait concerner 11 000 bénéficiaires en 2007, alors qu'elle bénéficie à 3 300 agents environ aujourd'hui.

Par ailleurs, le dispositif d'aide au financement du dépôt de garantie versé à la conclusion d'un contrat de bail est précisé. À partir de septembre 2006, un prêt à taux zéro plafonné à 1 000 euros et remboursable sur trois ans pourra être accordé aux agents à la suite d'une mobilité rendue nécessaire. Il sera également ouvert aux agents qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'AIP. Ce dispositif est la traduction du dispositif « LOCA-PASS » applicable dans le secteur privé. L'actuel prêt à l'installation des personnels (PIP) sera à terme intégré dans cette nouvelle prestation, dont le champ d'application est plus large. En effet, le PIP ne concerne que les agents entrant dans la fonction publique (les « primo-arrivants »), logés en Île-de-France, PACA ou en zone urbaine sensible et elle est soumise à des conditions de ressources.

Par ailleurs, l'indemnité de changement de résidence doit être prochainement revalorisée de 20 %. Une réflexion est en cours sur une éventuelle extension aux mobilités volontaires dans le cadre d'un projet de parcours professionnel et sur une simplification du calcul de cette aide.

Enfin, afin d'optimiser le parc de réservation de logements locatifs à destination des fonctionnaires, les préfetures mettront en place un système plus efficace de suivi du parc locatif réservé. En effet, si le préfet dispose d'un droit de réservation gratuit de 5 % des logements sociaux au bénéfice des fonctionnaires de l'État, le suivi effectué ne permet pas toujours d'occuper ces logements. Il est donc prévu que les préfetures effectuent un recensement des logements réservés à l'automne 2006 et que le suivi de ces réservations se fasse désormais au niveau déconcentré. Certaines préfetures expérimenteront en outre un guichet unique d'accès au logement pour les nouveaux arrivants. Si ce système se révèle efficace, il sera rapidement étendu à tous les autres départements.

c) Les frais de transport et la restauration

En matière de prise en charge des frais de transport des agents, le ministre a annoncé deux mesures :

– l’instauration d’une aide aux transports collectifs dans les grandes métropoles, qui fera l’objet dans un premier temps d’une expérimentation dans les agglomérations lilloise, lyonnaise et nantaise. Dans les villes les plus importantes, en effet, la hausse des prix de l’immobilier conduit de nombreux agents à s’installer en banlieue et augmente par conséquent leurs frais de transport. Cette mesure se veut également écologique, puisqu’elle ne bénéficie qu’aux agents utilisant les transports collectifs et non à ceux qui utilisent leur véhicule personnel ;

– la revalorisation des indemnités kilométriques allouées aux agents utilisant leur véhicule personnel pour les besoins du service, au cours du premier semestre 2006. Cette revalorisation permettrait notamment de tenir compte de la hausse des prix du carburant.

S’agissant de la restauration inter-administrative, un plan triennal ou quinquennal de réhabilitation des restaurants inter-administratifs (RIA) devrait être mis en place afin d’améliorer la gestion de ces structures. À la suite d’une étude réalisée par le ministère de la fonction publique, il est notamment apparu souhaitable de confier davantage de responsabilités aux préfets de région afin de rationaliser le fonctionnement des 102 RIA et de mieux adapter l’offre aux besoins. Des possibilités de restauration pour les agents qui n’ont pas accès à la restauration inter-administrative devraient également être étudiées.

Enfin, des réflexions seront lancées sur d’autres sujets, tels les conditions d’attribution et de versement du supplément familial de traitement, la protection sociale complémentaire, le bilan du chèque vacances, ainsi que la modernisation des textes régissant les instances de dialogue social dans le domaine de l’action sociale.

2. Les crédits de l’action sociale interministérielle

Les crédits consacrés à l’action sociale interministérielle affichent une forte progression par rapport à 2006 (+ 50,5 %) et s’élèvent à 102 millions d’euros. Cette augmentation, qui résulte pour partie d’un effort supplémentaire et pour partie d’effets d’optique, ne permet toutefois pas de revenir à un niveau comparable à celui de 2002 (122,8 millions d’euros ⁽¹⁾).

(1) Les crédits de l’action sociale interministérielle figuraient alors au chapitre 33-94 et à l’article 10 du chapitre 57-06.

LES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Sous-actions et catégories de prestations (*)	LFI 2006	PLF 2007	évolution 2006-2007	évolution 2006-2007 à périmètre constant
Aide aux familles	39 149 260	54 603 794 €	+ 39,5 %	+ 12,1 %
Chèque vacances	30 649 260	36 700 000	+ 19,9 %	+ 3 %
Chèque emploi service universel (CESU)	8 500 000	17 750 000	+ 110,6 %	+ 36,6 %
Aide à domicile par titre emploi service (TES)		150 000		
Aide aux retraités	17 126 858 €	27 426 172 €	+ 60,1 %	+ 4,3 %
Aide ménagère à domicile	15 227 295	25 500 000	+ 67,8 %	+ 4,5 %
Participation au Fonds d'allocation personnalisée à l'autonomie (FFAPA)	1 899 563	1 926 172	+ 1,6 %	+ 1,6 %
Logement et restauration	9 562 168 €	18 364 111 €	+ 92,0 %	+ 34,1 %
Aide à l'installation des personnels de l'État	7 062 168	6 970 000	+ 25,2 %	+ 25,2 %
Prêt pour le paiement du dépôt de garantie		2 500 000		
Expérimentation LOCA-PASS		500 000		
Réhabilitation des restaurants inter-administratifs (RIA) (**)	2 000 000	8 890 000	+ 344,5 %	+ 45 %
Sections régionales interministérielles d'action sociale	2 000 000	1 700 000	- 15 %	- 15 %
Total Action sociale interministérielle	67 838 286 €	102 094 077 €	+ 50,5 %	+ 12,6 %

Source : documents budgétaires et réponses au questionnaire budgétaire.

(*) Les montants indiqués pour les sous-actions sont ceux mentionnés dans le projet annuel de performance. En revanche, pour les catégories de prestations, les montants sont des évaluations approximatives communiquées par la DGAFP.

(**) En crédits de paiement.

Certaines fortes augmentations de crédits s'expliquent par la fin du recours aux ponctions sur le fonds de roulement de la Mutualité Fonction Publique (MFP). Ainsi, en 2006, le chèque-vacances et l'aide ménagère à domicile ont représenté des dépenses supérieures aux crédits ouverts en loi de finances et la différence a été financée par un prélèvement de 14,45 millions d'euros sur le fonds de roulement de la MFP, gestionnaire de ces deux prestations. Les dépenses prévues pour 2006 étaient en réalité de 35,6 millions d'euros pour le chèque-vacances et de 24,4 millions d'euros pour l'aide ménagère à domicile. Cependant, le fonds de roulement de la MFP étant désormais réduit à 4,2 millions d'euros, soit l'équivalent d'un peu moins d'un mois de fonctionnement, il n'est plus possible de le réduire encore en 2007. La dotation inscrite en loi de finances a donc dû être corrigée pour refléter les dépenses réelles. À périmètre constant, les dépenses au titre du chèque vacances augmentent de 3 % et celles consacrées à l'aide ménagère à domicile de 4,5 %, soit une hausse dans les mêmes proportions qu'en 2006. Cette progression résulte de la croissance régulière du nombre de bénéficiaires et, dans le cas de l'aide ménagère à domicile, de la revalorisation de la participation de l'État aux dépenses.

D'autres progressions importantes sont partiellement liées au transfert de crédits ministériels d'action sociale.

C'est le cas pour le chèque emploi service universel, dont une partie de l'enveloppe budgétaire pour 2007 a été obtenue par transfert des 4,6 millions d'euros consacrés par les ministères à la prestation pour la garde de jeunes enfants ⁽¹⁾. Cette dernière est intégrée dans la nouvelle prestation et, par conséquent, disparaît à partir du 1^{er} janvier 2007. Le CESU se substituera également au titre emploi service (TES) actuellement expérimenté dans certaines régions. Cette expérimentation, engagée en novembre 2005, a fait l'objet d'une convention d'une durée de deux ans avec la MFP. Une dotation de 150 000 euros est donc maintenue pour financer cette expérimentation au cours des neuf premiers mois de l'année 2007. Au total, 17,9 millions d'euros sont prévus pour le financement de la nouvelle prestation garde d'enfant, qui, selon les estimations, sera octroyée à 47 500 bénéficiaires potentiels.

Il en est de même pour la rénovation des restaurants inter-administratifs car, à compter de 2007, les crédits consacrés par les ministères à la rénovation des RIA, qui s'élevaient à 4,13 millions d'euros, sont transférés vers le programme « *Fonction publique* ». Ce regroupement permettra une meilleure lisibilité de l'effort de rénovation engagé, puisque l'ensemble des crédits figurera dans une même sous-action. En outre, l'augmentation de 45 % des crédits, après une baisse de 16,5 % en 2006, permettra de relancer le programme de rénovation. Ainsi, en 2007, huit RIA seront concernés par le plan de réhabilitation ⁽²⁾. La rénovation des RIA fait l'objet d'un nouvel objectif et d'un nouvel indicateur dans le projet annuel de performances, afin d'évaluer le coût des prestations par rapport aux moyennes de la restauration collective. Cependant, l'indicateur est limité à la région Centre.

L'aide au paiement du dépôt de garantie, qui succède à l'expérimentation du système « LOCA-PASS » dotée de 500 000 euros en 2006, se voit attribuer une dotation de 2,5 millions d'euros, ce qui permettra de faire bénéficier 30 000 agents de cette prestation.

Enfin, le montant de la participation au Fonds d'allocation personnalisée à l'autonomie (FFAPA) est revalorisé de 1,6 %, sur la base de l'inflation prévue pour 2007.

Compte tenu des changements de périmètre des crédits d'action sociale interministérielle, l'indicateur relatif à la déconcentration des crédits d'action sociale a été supprimé.

(1) Cette prestation était une prestation ministérielle à réglementation commune, c'est-à-dire une prestation gérée et financée au niveau ministériel mais dont le cadre juridique est défini à l'échelon interministériel.

(2) Il s'agit des RIA de Châteauroux, Colmar-Laboureurs, Grenoble, Orléans-Coligny, Périgueux et Toulouse, auxquels s'ajoutent ceux de Bobigny et de Paris-Barbet de Jouy.

3. La question de la participation des employeurs publics au financement des mutuelles de fonctionnaires

La possibilité pour les collectivités publiques d'accorder des subventions aux mutuelles de fonctionnaires, prévue aux articles R. 523-1 et R. 523-2 de l'ancien code de la mutualité, a été remise en cause simultanément par la jurisprudence du Conseil d'État et par une recommandation de la Commission européenne.

La recommandation adressée le 20 juillet 2005 par la Commission européenne assimile les subventions pour la protection sociale complémentaire à des aides d'État susceptibles de fausser la concurrence et ainsi de nuire au développement du marché de l'assurance complémentaire maladie. La Commission proposait de leur substituer une aide directe à l'agent, attribuée sans distinction quant à l'organisme choisi.

En outre, un arrêt du Conseil d'État du 26 septembre 2005 ⁽¹⁾ a jugé illégales les dispositions de l'article R. 523-2 du code de la mutualité, au motif qu'elles contrevenaient au principe d'égalité entre les mutuelles de fonctionnaires et les autres mutuelles. Un fonctionnaire devrait en effet être libre de choisir une mutuelle de fonctionnaires ou une mutuelle plus large, ces organismes ayant les mêmes caractéristiques. En conséquence, ces dispositions ont été abrogées en 2006 ⁽²⁾.

Le Gouvernement a annoncé dès juin 2006 que l'abrogation de ces dispositions ne remettait pas en cause le principe d'une participation financière de l'État, mais répondait seulement à la nécessité de mettre en place un autre cadre juridique conforme au droit communautaire. Une réflexion a ainsi été engagée avec les partenaires sociaux et la Commission européenne et a abouti à l'adoption d'un amendement au projet de loi de modernisation de la fonction publique, en première lecture à l'Assemblée nationale. Cet amendement permet aux personnes publiques de contribuer au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents lorsque le contrat garantit « *la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités* ». Le nouveau régime d'aide devrait être défini par trois décrets présentés à la Commission européenne à la fin de l'année 2006.

Il est souhaitable que cette réforme puisse aboutir dans les délais les plus brefs afin de maintenir une aide de l'État aux mutuelles au cours de l'année 2007. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, certaines collectivités territoriales ont souhaité arrêter leurs contributions financières aux mutuelles, en l'absence de base législative ou réglementaire pour ces aides. Or, le système mutualiste permet, grâce à ces subventions publiques, d'offrir des tarifs moins onéreux pour les agents. Ces aides apparaissent d'autant plus nécessaires à l'équilibre financier des mutuelles que celles-ci sont des organismes à caractère non lucratif qui ne modulent pas les cotisations en fonction de l'état de santé des

(1) CE, 26 septembre 2005, Mutuelle générale des services publics.

(2) Décret n° 2006-689 du 13 juin 2006 portant modification du code de la mutualité.

cotisants. Elles ne délivrent donc pas des prestations à caractère purement marchand comme le font les autres organismes de protection sociale complémentaire.

C. LA RÉFORME STATUTAIRE POUR FAVORISER LES DÉROULEMENTS DE CARRIÈRE

La mise en œuvre du volet statutaire du protocole d'accord du 25 janvier 2006 nécessite l'adoption de nombreux décrets afin de modifier les statuts particuliers des corps concernés. En effet, environ 150 décrets statutaires doivent être modifiés. L'objectif fixé par le ministère était un examen de toutes les modifications statutaires découlant de l'accord par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) en juillet 2006. Ce calendrier a été respecté dans certains cas, mais d'autres textes ont pris du retard et n'ont été présentés qu'en septembre. Compte tenu du nécessaire examen de ces textes par le Conseil d'État, le volet réglementaire ne devrait pas entrer en vigueur au 1^{er} novembre 2006 comme cela avait été prévu initialement. Il devrait cependant aboutir avant la fin de l'année civile, comme s'y est engagé le ministre de la fonction publique le 11 juillet 2006, lors de la réunion du comité de suivi des accords signés le 25 janvier.

1. La restructuration des carrières

Une attention particulière a été portée à la restructuration des carrières de la catégorie C.

Les nouveaux corps de catégorie C comprendront de trois à quatre grades, correspondant aux échelles E3 à E6 de rémunération. Dans les corps comprenant quatre grades, il sera possible de recruter sans concours dans le premier grade, correspondant à l'échelle E3 de rémunération. Dans les corps comprenant trois grades, le premier grade correspondra à l'échelle E4. Dans les deux cas, les grades supérieurs seront en principe des grades d'avancement mais des recrutements directs pourront être autorisés si des compétences spécifiques sont requises, ce qui permettra de tenir compte des différents niveaux de qualifications des agents⁽¹⁾. Cette nouvelle structure permettra un déroulement de carrière plus fluide. Des mesures transitoires sont prévues pour accompagner cette réforme, notamment en matière de reclassement, qui devront éviter les inversions de carrière.

Par exemple, les nouveaux corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire seront structurés en quatre grades. Chacun de ces corps se substituera à plusieurs corps existants. Les trois projets de décret créant ces corps ont été soumis au CSFPE en juillet 2006. Pour les autres corps de catégorie C, un décret modifiant les divers statuts particuliers a été soumis au CSFPE fin septembre 2006. S'agissant de la fonction publique territoriale, les projets de décrets de réforme de la catégorie C ont reçu l'accord du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) le 27 septembre.

(1) Cette possibilité de recrutement direct dans un grade d'avancement d'un corps de catégorie C est prévue par l'article 21 du projet de loi de modernisation de la fonction publique.

Les agents de catégorie B bénéficieront, quant à eux, d'une amélioration des conditions de reprise des services accomplis avant l'entrée dans un corps de catégorie B, y compris pour les activités effectuées dans le secteur privé.

En catégorie A, l'amélioration du déroulement de carrière se traduit par la création d'emplois fonctionnels à l'indice brut 1015 et, pour certains postes, hors échelle.

2. L'élargissement des possibilités de promotion interne

a) Une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle

Le protocole d'accord du 25 janvier 2006 prévoit de prendre en compte les acquis de l'expérience professionnelle non seulement lors des recrutements ⁽¹⁾, mais aussi pour l'avancement de grade et la promotion interne. Désormais, l'inscription au tableau d'avancement se fera non seulement au vu de la valeur professionnelle, mais également au regard des acquis de l'expérience professionnelle. Pour la promotion interne, l'inscription sur une liste d'aptitude dépendra également de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle. Si la promotion interne a lieu par voie de concours ou d'examen professionnel, une prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle sera également possible, par exemple en remplacement d'une autre épreuve. Ces réformes sont prévues par le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et, pour les deux autres fonctions publiques, par le projet de loi de modernisation de la fonction publique.

Cette démarche permettra une reconnaissance du service rendu par les agents, qui n'ont pas toujours le temps de suivre des formations pour faire valider les acquis de leur expérience professionnelle ou de préparer des concours internes et examens professionnels.

b) L'assouplissement des dispositions régissant la promotion interne

Le protocole d'accord prévoit également le doublement des possibilités de promotion interne d'une catégorie à une autre :

– le taux maximum de promotion interne de la catégorie C vers la catégorie B sera porté à 40 % des recrutements effectués par concours et détachement, contre 20 % aujourd'hui, et les règles de reprise d'ancienneté seront révisées ;

– le taux maximum de promotion interne de la catégorie B vers la catégorie A passera d'un sixième à un tiers des recrutements par concours et détachement, et pourra éventuellement dépasser ce plafond d'un tiers pour faire face à des difficultés conjoncturelles. De plus, les agents bénéficieront de plans pluriannuels de requalification pour renforcer l'accès aux grades d'avancement et la promotion interne vers la catégorie A.

(1) Voir II, B, 1.

Dans les deux cas, le fonctionnement de la « clause de sauvegarde » est assoupli. Actuellement, si aucune promotion interne n'est possible en raison de l'absence de concours ou du faible nombre de postes proposés, il est possible de procéder à des recrutements par promotion interne à raison de 3,5 % de l'effectif du corps d'accueil. Ce plafond est relevé à 5 %. En outre, la clause de sauvegarde sera mise en œuvre dès lors qu'elle permet un nombre de promotions internes plus important que la règle de droit commun.

Par ailleurs, les possibilités de recrutement au tour extérieur dans les corps de catégorie A seront élargies, à l'instar de ce qui est prévu pour les administrateurs civils depuis 2005⁽¹⁾ : la part du recrutement au tour extérieur ne peut pas être inférieure aux deux tiers de la promotion d'administrateurs civils recrutés par la voie de l'École nationale d'administration (ENA). L'objectif est de diversifier la haute fonction publique en faisant appel à des agents de profils plus divers et disposant déjà d'une expérience professionnelle, tout en ouvrant de nouvelles perspectives de progression de carrière pour les agents.

Il convient enfin de mentionner la réforme du système des seuils démographiques et des quotas d'avancement dans la fonction publique territoriale, qui permettra d'accroître les débouchés offerts aux agents. En matière de seuils démographiques, le Gouvernement a présenté au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le 22 février 2006, une note d'orientation proposant d'abaisser le seuil de population nécessaire à la création du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux et du grade d'ingénieurs en chef de 80 000 à 40 000 habitants. S'agissant des quotas d'avancement, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale prévoit leur remplacement par des ratios promus/promouvables fixés par l'assemblée délibérante de la collectivité. Cette réforme fait suite à l'instauration de tels ratios pour la fonction publique de l'État en 2005, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

3. Des mesures pour favoriser la mobilité des fonctionnaires

La promotion de la mobilité dans la fonction publique passe en grande partie par la réduction des cloisonnements liés à l'existence de très nombreux corps. C'est pourquoi le ministère de la fonction publique mène depuis plusieurs années **une politique de fusion de corps**, laquelle doit permettre d'élargir les possibilités de carrière, d'obtenir une meilleure allocation des ressources en personnel, de réaliser des économies de gestion et de pouvoir plus fréquemment déconcentrer les actes de gestion individuels.

Le ministère s'était fixé pour objectif de réduire de 10 % le nombre de corps de la fonction publique de l'État en 2006, ce qui représente la suppression

(1) Décret n° 2005-1569 du 15 décembre 2005 modifiant le décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils et le décret n° 2000-1222 du 14 décembre 2000 relatif à la commission administrative paritaire interministérielle et aux commissions administratives paritaires ministérielles compétentes à l'égard du corps des administrateurs civils.

de 90 corps environ ⁽¹⁾. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, les réalisations seraient plus modestes que prévu, avec le regroupement de 73 corps en 27, concernant 82 000 fonctionnaires. Or, lors du conseil des ministres du 8 novembre 2006, le ministre de la fonction publique a annoncé des fusions concernant 234 corps, soit 25 % des corps de fonctionnaires de l'État. Votre rapporteur regrette de ne pas disposer d'informations plus précises et détaillées sur ces regroupements des corps.

Beaucoup de fusions consistent à regrouper dans un corps unique les agents de même niveau exerçant en administration centrale et dans les services déconcentrés. En effet, l'affectation au niveau central ou au niveau déconcentré ne change généralement pas la nature des qualifications et des tâches effectuées. Ce type de regroupement a notamment concerné les attachés ⁽²⁾, pour lesquels les fusions de corps devraient être achevées avant la fin de l'année 2006. En catégorie C, seuls certains corps de catégorie C du ministère des affaires étrangères (agents administratifs de chancellerie, adjoints de chancellerie et agents des services techniques de chancellerie) ont été réformés pour l'instant ⁽³⁾, mais d'autres regroupements sont prévus à l'occasion de la restructuration des corps en trois ou quatre grades. Ainsi, trois projets de décrets, soumis au CSFPT en juillet 2006, instituent des statuts communs pour les corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire, qui seront chacun structurés en quatre grades :

– le corps des adjoints administratifs des administrations de l'État remplace les actuels corps à statut commun des agents administratifs et des adjoints administratifs. Il accueillera également une partie des agents de services techniques ;

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

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

Parallèlement à cette politique de fusion de corps, **les règles applicables à la mise à disposition sont assouplies**. Le projet de loi de modernisation de la fonction publique supprime ainsi la condition de nécessité du service et l'exigence de fonctions hiérarchiques d'un niveau équivalent aux fonctions antérieurement exercées. L'obligation de publicité des arrêtés et des conventions sera également

(1) *La fonction publique de l'État compte environ 900 corps « vivants », c'est-à-dire dans lesquels s'effectuent des recrutements.*

(2) *Décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues.*

(3) *Décret n° 2006-997 du 10 août 2006 relatif à la fusion de certains corps de catégorie C relevant du ministère des affaires étrangères et à la promotion interne en catégories C et B dans certains corps relevant de ce ministère.*

supprimée. En revanche, pour assurer un meilleur suivi et une plus grande transparence, les mises à dispositions devront faire l'objet d'une convention et d'un remboursement de la rémunération à l'administration d'origine. Enfin, alors qu'aujourd'hui la mise à disposition n'est possible qu'à l'intérieur de chaque fonction publique, le projet de loi prévoit la possibilité de mise à disposition entre fonctions publiques ou au profit d'un État étranger. Il permet également à des salariés de droit privé d'être mis à disposition de l'État. Ces mesures permettront un recours plus fréquent à la mise à disposition, forme de mobilité plus rapide et qui exige moins de formalité que le changement d'affectation ou le détachement.

Enfin, pour favoriser la mobilité des agents, il convient d'éviter que le changement de poste ne leur fasse perdre certains droits acquis. C'est pourquoi le ministère de la fonction publique a engagé une réflexion sur les problèmes de transférabilité des comptes épargne-temps ou des heures de droit individuel à la formation. Ces questions pourraient faire l'objet de mesures réglementaires en 2007.

II. — LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Il est légitime que le service public, et donc la fonction publique, s'adapte aux évolutions de la société, des techniques et des besoins des usagers. Cette modernisation n'implique cependant pas nécessairement de porter atteinte aux principes fondamentaux du statut général de la fonction publique, qui sont autant de garanties d'une fonction publique de qualité, neutre et au service des citoyens. Or, cet impératif de modernisation est souvent confondu avec la réduction des missions de l'État et l'alignement sur les méthodes du secteur privé.

A. LA MODERNISATION CONÇUE COMME UNE RÉDUCTION DU VOLUME DE L'ADMINISTRATION

1. Des outils de modernisation variés

Depuis la création de l'Observatoire de l'emploi public en 2000, divers instruments permettant de mieux connaître l'emploi public ont été élaborés et peuvent constituer le support d'une meilleure gestion des agents publics.

En premier lieu, le **répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)** a été achevé et est disponible sur le site Internet du ministère. Ce document, qui a été élaboré dans le cadre de l'Observatoire de l'emploi public avec la participation des partenaires sociaux, se compose de 230 fiches métiers classées en 23 domaines d'action de l'État. Cette approche par métier, qui ne recoupe pas la séparation en corps, présente plusieurs avantages :

– elle approfondit la distinction du grade et de l'emploi, principe posé par le statut mais souvent peu effectif ;

– elle constitue un outil de gestion des ressources humaines, en permettant de mieux définir les postes libres et les formations nécessaires, et ainsi de préciser les besoins lors du recrutement et le contenu des épreuves pour y accéder. De même, elle facilite la mise en œuvre des procédures de reconnaissance des acquis de l'expérience grâce à une vision plus précise des missions exercées ;

– elle est susceptible de renforcer l'attractivité de la fonction publique car la description des métiers est plus parlante pour le grand public que la notion d'appartenance à un corps.

Certains ministères ont commencé à travailler à leur propre répertoire des métiers, en lien avec le RIME.

Le ministère de la fonction publique travaille également à un projet de **réforme de la déclaration annuelle des données sociale unifiée (DADS-U)**, déclaration remplie obligatoirement par les employeurs publics, afin d'améliorer la collecte des données relatives à l'emploi public. En effet, la DADS n'est pas toujours bien renseignée par les employeurs, et en particulier sur les données permettant de qualifier le statut des personnels employés. Pour simplifier la tâche des gestionnaires de personnels chargés de remplir la déclaration, il est prévu d'aménager les nomenclatures pour les rendre plus proches de celles utilisées par les employeurs publics. Il sera à l'avenir obligatoire de remplir entièrement la DADS mais, en contrepartie, elle se substituera aux déclarations obligatoires adressées aux services fiscaux et aux caisses de retraite, ainsi qu'à de nombreuses enquêtes statistiques. Ces réformes simplifieront le recueil et le traitement des statistiques sur l'emploi public.

L'Observatoire de l'emploi public a également joué un important rôle de conseil et d'appui auprès des différents ministères en vue du développement d'une **gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)**. En novembre 2005, le ministre de la fonction publique a demandé aux différents ministères de mettre en place un schéma stratégique d'évolution de la gestion des ressources humaines, articulé autour de six thèmes :

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

Cette demande a été concrétisée par deux circulaires du ministre de la fonction publique relatives à la GPEEC : une circulaire du 6 janvier 2006 relative à la gestion prévisionnelle et une circulaire du 31 janvier 2006 demandant à tous

les ministères d'élaborer des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines.

En outre, le ministère de la fonction publique a organisé avec sept ministères volontaires ⁽¹⁾ des conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines en mars et en avril 2006. Ces conférences ont abouti à la signature de relevés de conclusions comprenant des engagements réciproques en matière de GPEEC et d'amélioration de la gestion des ressources humaines. Il est également prévu que les ministères devront faire un point précis de leur situation, en fixant des perspectives de recrutement sur cinq ans. Cette méthode devrait être généralisée à l'ensemble des ministères en 2007. Elle permet au ministère de la fonction publique de développer son rôle de direction des ressources humaines pour la fonction publique de l'État et d'éviter que chaque ministère ne gère ses propres agents de manière cloisonnée. Une plus grande cohérence de la gestion des personnels sera ainsi assurée au niveau de l'État.

Le souci d'une harmonisation des pratiques ministérielles se traduit par exemple par le projet de refonte du système de paye des agents de l'État, qui serait centralisé. Les fonctions de paye seraient confiées à un opérateur national s'appuyant sur le système d'informations sur les ressources humaines (SIRH) géré au niveau interministériel.

2. La priorité donnée aux réductions d'effectifs

Les nouveaux dispositifs mis en place pour améliorer la connaissance de l'emploi public et mutualiser certaines tâches de gestion semblent cependant être utilisés à titre principal pour réduire les effectifs de fonctionnaires.

Ainsi, l'élaboration de schémas stratégiques de gestion des ressources humaines et de plans de GPEEC, sous l'impulsion de la DGAFP, a été l'un des principaux instruments de préparation des suppressions d'emplois. Dès le lancement des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, lors du conseil des ministres du 14 novembre 2005, le ministre de la fonction publique avait annoncé que les ministères devraient fournir avant le 1^{er} février 2006 des propositions chiffrées de non remplacement des départs en retraite.

De même, les audits de modernisation engagés sous le contrôle du ministère du budget et de la réforme de l'État doivent, aux termes de la circulaire interministérielle du 29 septembre 2005, « *déboucher sur (...) des gains de productivité dont on recherchera la mobilisation à la plus brève échéance. Ils doivent évidemment aussi (...) permettre de contribuer à la maîtrise de la dépense publique* » ⁽²⁾. Ces audits, d'une durée de deux à trois mois, sont placés sous la codirection du ministère concerné et du ministère du budget. Ils pourraient être un outil très intéressant pour rechercher des organisations administratives plus dynami-

(1) Il s'agit des ministères de l'intérieur, l'agriculture, la culture, la défense, l'emploi, l'équipement et la santé.

(2) Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation (Journal Officiel du 4 octobre 2005).

ques, en analysant les méthodes suivies et les possibilités de mutualisation entre plusieurs services. Mais, comme cela était prévisible, le rattachement de la réforme de l'État au ministère du budget favorise le primat d'une logique budgétaire sur l'objectif de qualité de service. Certes, des gains de productivité peuvent être réalisés dans certains services, mais les audits de modernisation devraient avoir pour principal objectif d'améliorer l'organisation des services plutôt que de rechercher systématiquement des postes à supprimer.

À la suite de ces différents travaux, le Premier ministre a annoncé la suppression nette de 15 000 postes de fonctionnaires pour l'année 2007, soit une réduction trois fois plus importante qu'en 2006 ⁽¹⁾. L'économie attendue pour le budget de l'État est de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros.

Plus précisément, 19 000 postes en équivalent temps plein devraient être supprimés, quelques 4 000 nouveaux postes étant créés par ailleurs. Les suppressions concernent les ministères de l'éducation nationale (8 700 emplois pour la mission « enseignement scolaire »), de la défense (4 400), de l'économie et des finances (2 988), des transports (1 300) et des affaires étrangères (140). Les domaines qui connaissent une augmentation des effectifs sont la gendarmerie (1 300 postes), l'enseignement supérieur et la recherche (1 568) et la justice (1 548). Ces choix sont justifiés par les résultats des audits de modernisation, notamment dans le cas du ministère de l'éducation nationale, pour lequel la réduction d'effectifs est expliquée par la réforme des décharges statutaires, l'évolution de la démographie scolaire et les enseignants stagiaires.

Officiellement, il n'est pas fixé d'objectif chiffré de suppressions d'emplois par rapport au nombre de départs à la retraite de fonctionnaires (entre 70 000 et 80 000 en 2007). Toutefois, il apparaît que l'objectif de rendre le service public plus efficace est, cette année encore, synonyme d'économies d'emplois, et non de recherche de qualité du service rendu. Comme l'a rappelé le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État lors du débat d'orientation budgétaire du 22 juin 2006 devant l'Assemblée nationale, les ministres s'engagent à « *moderniser leur administration, tant en matière de moyens que d'effectifs* » et doivent obligatoirement prévoir des « *gains de productivité* ». La réduction de la fonction publique est ainsi présentée comme un but en soi, sans que soit posée au préalable la question des missions que l'État doit continuer à exercer ou abandonner.

Parallèlement, les emplois aidés dans le secteur public, après avoir été drastiquement réduits au cours des dernières années, voient leur rôle reconnu dans la lutte contre le chômage. Le 31 juillet dernier, le Premier ministre a ainsi considéré que les emplois aidés « *constituent un véritable effet de levier pour lutter contre le chômage de longue durée et réinsérer durablement les publics les plus éloignés de l'emploi* » et a annoncé la création de 100 000 nouveaux contrats aidés d'ici la fin de l'année dans le cadre de l'application de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette loi a créé deux

(1) La loi de finances pour 2006 prévoyait la suppression de 5 300 emplois de fonctionnaires.

nouveaux emplois aidés destinés au secteur non marchand : les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement vers l'emploi, qui s'adressent respectivement aux allocataires des minima sociaux et aux personnes « en difficulté sociale et professionnelle ». Cette nouvelle orientation peut surprendre alors que le Gouvernement avait mis fin au dispositif des emplois-jeunes et supprimé de nombreux emplois aidés. Entre 2003 et 2004, le nombre d'emplois aidés s'est réduit de 28 % dans les trois fonctions publiques, et de 40 % pour la seule fonction publique de l'État. Les nouveaux contrats aidés annoncés représentent peu par rapport à ces coupes claires opérées les dernières années.

3. Le rôle d'impulsion du ministère de la fonction publique

Comme en 2006, l'activité de la DGAFP pour la promotion de la modernisation de la gestion des ressources humaines fait l'objet de crédits budgétaires et d'indicateurs de performance spécifiques, curieusement rattachés à l'action « *Formation des fonctionnaires* ».

Pour faire face à son rôle croissant de direction des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique, la DGAFP se voit attribuer 300 000 euros supplémentaires par rapport à l'année 2006 au titre de ses dépenses de communication et d'études. Elle publie notamment nombre de statistiques, le rapport de l'Observatoire de l'emploi public, un rapport d'activité annuel, les rapports du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques. Elle réalise également des guides méthodologiques à l'attention des services des autres ministères. Cette revalorisation de la dotation budgétaire ne permet toutefois pas de compenser la réduction des crédits intervenue en 2006, et les dépenses de communication et d'études restent inférieures de 12 % à leur niveau de 2005.

DÉPENSES DE COMMUNICATION ET D'ÉTUDES

Revue « Service public »	600 000
Revue de presse nationales et locales du ministre chargé de la fonction publique	100 000
Rapports et guides méthodologiques de la DGAFP	400 000
Subventions aux associations intervenant en matière de gestion des ressources humaines	150 000
Convention avec l'INSEE pour l'utilisation des moyens informatiques et données statistiques de celui-ci	30 000
Études et enquêtes de la DGAFP sur la gestion des ressources humaines	320 000
Séminaires, colloques et salons sur la gestion des ressources humaines	200 000
TOTAL	1 800 000

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Par ailleurs, l'enveloppe budgétaire prévue pour les subventions aux organisations syndicales est identique à celles votées en 2005 et en 2006 (2 178 207 euros).

Dans le projet annuel de performance pour 2006, les activités de régulation et d'état-major de la DGAFP faisaient l'objet de trois objectifs, relatifs à la déconcentration des corps, à la connaissance de l'emploi public et à la reconnaissance des résultats. Désormais, elles ne correspondent plus qu'à un seul objectif intitulé : « *Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique* ».

B. LA RECHERCHE DE NOUVELLES QUALIFICATIONS

L'adaptation du service public suppose l'acquisition par les agents de nouvelles qualifications afin de faire face à leurs nouvelles missions. L'administration peut renforcer les qualifications de ses personnels d'une part, en affinant les processus de recrutement et, d'autre part, en développant la formation professionnelle.

1. Un recrutement prenant en compte l'expérience professionnelle

Le recrutement par concours, qui pose des garanties indispensables en matière de qualité et d'objectivité, présente cependant l'inconvénient de favoriser les candidats jeunes ayant les meilleures connaissances académiques et générales au détriment de ceux qui possèdent des compétences plus spécialisées. Or, les employeurs publics peuvent rechercher des profils précis, pour lesquels une expérience professionnelle est un atout.

Les concours sur titres se sont développés dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale ainsi que, dans une moindre mesure, dans la fonction publique de l'État à la suite de l'adoption de la loi de résorption de l'emploi précaire du 3 janvier 2001⁽¹⁾. De tels concours sont particulièrement adaptés aux corps techniques, dans lesquels la formation professionnelle initiale est très développée, l'organisation d'épreuves écrites paraissant par conséquent superfétatoire.

Les projets de loi de modernisation de la fonction publique et relatif à la fonction publique territoriale prévoient en outre une meilleure reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) dans les concours sur épreuves. Ils permettent, pour les concours externes, les concours internes et les troisièmes concours, de tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats selon deux modalités :

– pour pouvoir se présenter au concours, grâce à des mécanismes d'équivalence. Une réforme des conditions de diplôme est ainsi prévue. D'une part, les mécanismes d'équivalence existants au profit des formations ou des diplômes d'autres pays de l'Union européenne, seront redéfinis. D'autre part, un nouveau dispositif d'équivalence sera introduit pour tenir compte de l'ensemble des compétences acquises, y compris par l'expérience professionnelle. Un projet

(1) Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

de décret en ce sens a été présenté aux conseils supérieurs de la fonction publique en juillet 2006 et devrait être adopté avant la fin de l'année. Il permettra de mettre la France en conformité avec les exigences communautaires en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles ⁽¹⁾ ;

– dans le contenu des épreuves elles-mêmes, le protocole d'accord du 25 janvier 2006 prévoyant que « *des dispositifs de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle seront institués en substitution d'une épreuve sur programme d'un concours ou d'un examen professionnel* ». La présentation des acquis de l'expérience pourra se faire à l'écrit ou à l'oral et devra être en relation avec les fonctions auxquelles le concours destine.

Ces mécanismes permettront de diversifier le vivier de recrutement de la fonction publique en l'ouvrant à des profils plus opérationnels, mais sans remettre en cause le principe de la sélection par concours. Il n'en est pas de même pour les propositions formulées par Président de la République le 6 janvier 2006, à l'occasion de ses vœux aux fonctionnaires. Le Président de la République a souhaité privilégier les voies d'accès à la fonction publique autres que le concours et ouvrir davantage celle-ci aux personnes venues du secteur privé en créant deux nouvelles voies d'accès à la haute fonction publique à côté de l'ENA : l'une ouverte aux candidats ayant un niveau bac +5 et trois ans d'expérience professionnelle, l'autre destinée aux candidats ayant dix ans d'expérience. S'il est légitime de chercher à attirer des personnes aux profils divers et bénéficiant d'expérience professionnelle, il convient cependant que leur mode de recrutement présente des garanties quant à la qualité des candidatures et à l'objectivité de la sélection, c'est-à-dire qu'il se fasse par concours, éventuellement en pensant les épreuves.

2. Les évolutions de la formation des fonctionnaires

a) Le projet de redéfinition de la formation continue

Un autre volet important du protocole d'accord du 25 janvier 2006 concerne la politique de formation des fonctionnaires et fait l'objet de nouvelles mesures dans les projets de loi de modernisation de la fonction publique et relatif à la fonction publique territoriale.

En premier lieu, les agents se verront reconnaître un **droit individuel à la formation** (DIF) de 20 heures par an, par alignement avec les dispositions du code du travail qui bénéficient aux salariés depuis la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Le DIF permettra de suivre des actions de formation centrées sur le projet professionnel des agents, et non des formations personnelles. Il constitue cependant un droit personnel de l'agent, qui ne sera pas privé de son droit à la formation s'il perd son emploi. Il sera en principe exercé en dehors du temps de travail et donnera lieu au versement par l'employeur d'une allocation de formation égale à 50 % du salaire,

(1) Ces principes sont posés par la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 sur les qualifications professionnelles.

ce qui peut-être limitera son attractivité pour les agents. En outre, l'effectivité du DIF sera subordonnée à l'attribution de moyens réels aux administrations gestionnaires pour former leurs agents. Sans effort en ce sens, le DIF pourrait rester quasiment lettre morte, à l'instar du secteur privé où 3 % des salariés seulement ont fait une demande de DIF en 2005.

En deuxième lieu, l'exercice de la **validation des acquis de l'expérience** (VAE) sera facilité par la création d'un congé spécifique. La VAE permet, au vu des connaissances professionnelles acquises par la personne, d'obtenir un titre ou un diplôme délivré par une autorité universitaire ou ministérielle. Elle se distingue ainsi de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP), qui ne débouche pas sur une certification officielle, mais seulement sur la reconnaissance d'une équivalence pour se présenter à un concours particulier. La création d'un congé de validation des acquis de l'expérience s'accompagne de l'institution d'un droit à congé pour bilan de compétences, car l'engagement dans une procédure de VAE est fréquemment précédé d'un bilan de compétences afin de cerner le type de diplôme que l'agent serait susceptible d'obtenir par cette voie.

Le ministre de la fonction publique envisage l'adoption définitive de ces dispositions législatives avant la fin de l'année 2006 pour pouvoir les mettre en application le plus rapidement possible. Compte tenu de l'inscription des deux projets de loi à l'ordre du jour du Sénat en décembre, le respect de ce calendrier paraît difficile.

Le projet de loi de modernisation de la fonction publique territoriale dispose en outre que les administrations devront mettre en place une politique coordonnée de formation professionnelle et consulter les syndicats sur les grandes orientations de cette politique. Ces négociations devraient se traduire par la conclusion d'accords-cadres dans chaque ministère avant la fin de l'année 2006. Par exemple, l'accord-cadre signé par le ministère de la Défense prévoit que 53 % des agents iront en formation tous les ans. En outre, une plus grande attention sera accordée à la formation interministérielle.

Cette formation interministérielle, pour s'adresser à un plus grand nombre de fonctionnaires, sera largement déconcentrée. Ainsi, en 2007, la DGAFP n'organisera plus directement de stages interministériels au niveau central, car ces stages s'adressent surtout à des cadres A alors même qu'une offre de formation importante existe en région parisienne pour ce type de publics. De nouvelles priorités ont été définies pour les formations interministérielles déconcentrées par circulaire interministérielle ⁽¹⁾.

(1) Voir la circulaire n° 2113 du 27 février 2006 d'orientation de l'utilisation des crédits de formation interministérielle déconcentrée pour l'année 2006, signée par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et par le ministre de la fonction publique

LES PRIORITÉS DE LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE DÉCONCENTRÉE

- 1) Gestion des ressources humaines (GRH) dans le cadre de la LOLF
- 2) Accompagnement de la décentralisation
- 3) Sécurité publique et gestion de crise
- 4) Mise en oeuvre du plan de cohésion sociale et de la stratégie nationale de développement durable
- 5) Préparation aux examens et concours
- 6) Formations de soutien aux candidats à la promotion interne
- 7) Formation des tuteurs dans le cadre du PACTE
- 8) Politiques européennes de développement régional
- 9) Amélioration de la qualité réglementaire et des fonctions d'expertise juridique

La priorité donnée à l'adaptation à la LOLF se traduit également au niveau central avec la création, en septembre 2006, d'une « école de la LOLF » instituée au sein de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette école, qui a organisé une dizaine de cycles de formation en 2006, est notamment destinée aux responsables de budgets opérationnels de programme ou d'unités opérationnelles.

b) Les réformes de la formation des hauts fonctionnaires

D'une part, **la nouvelle scolarité de l'ENA** est entrée en application pour la promotion entrée au 1^{er} janvier 2006, tandis que le transfert de la scolarité à Strasbourg et le transfert concomitant des personnels sont quasiment achevés. La plupart des agents devant être recrutés à Strasbourg l'ont été et le reclassement des agents en poste à Paris dont l'emploi était supprimé ou qui ne souhaitaient pas accompagner l'École à Strasbourg a été effectué.

Le rapprochement entre l'ENA et l'Institut national des études territoriales (INET), décidé en 2003, commence également à produire des effets concrets. En mars 2006, une convention a été signée par le directeur de l'ENA et le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et prévoit l'organisation en commun d'un module d'enseignements relatifs à l'administration du territoire. L'ENA en assure la partie juridique, l'INET la partie relative aux finances, tandis que le volet consacré aux politiques publiques est élaboré en commun. Cette formation commune préparera les futurs agents à la coopération entre hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, comme cela est nécessaire sur le terrain. Le premier module de formation a débuté en septembre 2006.

D'autre part, **une importante réforme est prévue pour les instituts régionaux d'administration (IRA)** :

– le contenu du concours sera révisé afin de privilégier les candidats disposant d'une culture de gestion, étant donné que la majorité des postes proposés à la sortie des IRA sont des emplois de gestionnaires ;

– une partie de l'organisation du concours d'accès aux IRA sera déconcentré : la DGAFP continuera à organiser les épreuves d'admissibilité, mais les candidats devront choisir à l'avance leur IRA, dans lequel il passeront les épreuves d'admission ;

– la formation sera dispensée en deux étapes. Les élèves suivront d'abord des enseignements de tronc commun afin d'acquérir les compétences communes nécessaires à tout attaché. Ensuite, ils suivront une période d'approfondissement dans l'un des trois univers professionnels auxquels les IRA préparent : administration centrale, administration territoriale de l'État ou administration scolaire et universitaire. Chacune de ces deux phases comprendra à la fois des enseignements et des stages.

Les modifications du décret n° 84-588 du 10 juillet 1984 relatif aux instituts régionaux d'administration devraient être soumises à l'automne au CSFPT, puis au Conseil d'État, et être publiées avant la fin de l'année. L'arrêté du 21 juin 2000 relatif à la formation initiale et à l'organisation de la scolarité dans les instituts régionaux devrait être modifié en avril 2007. Cela permettra d'appliquer les nouvelles modalités d'organisation du concours pour le concours de 2007 et la réforme de la scolarité à la promotion d'élèves attachés entrant en formation au 1^{er} septembre.

3. Les crédits consacrés à la formation des fonctionnaires

Après une diminution de 1,9 % en 2006, les crédits affectés à la formation retrouvent un niveau comparable à celui de 2005.

CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Sous-action	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	évolution 2006-2007	évolution 2005-2007
ENA	30 900 000	30 900 000	31 500 000	+ 1,9 %	+ 1,9 %
IRA	32 714 210	32 520 627	32 614 821	+ 0,3 %	- 0,3 %
Formation interministérielle	3 467 629	2 737 238	3 545 212	+ 29,5 %	+ 2,2 %
TOTAL DES DÉPENSES DE FORMATION	67 081 839	66 157 865	67 660 033	+ 2,3 %	+ 0,9 %

Source : documents budgétaires.

N.B. Les crédits des sous-actions « communication et études » et « subventions aux organisations syndicales » ne sont pas pris en compte car ils ne correspondent pas à des dépenses de formation proprement dites. Tout compris, les crédits de l'action « Formation des fonctionnaires » progressent de 2,6 % par rapport à 2006 et de 0,5 % par rapport à 2005.

Les dotations de l'ENA et des IRA sont supérieures à celles de 2006 en raison des réformes intervenues dans ces établissements.

Les 600 000 euros supplémentaires attribués à l'ENA permettront de couvrir les dépenses liées à la mise en œuvre de la nouvelle scolarité et à l'adossement du Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES), aux restructurations immobilières ainsi qu'aux revalorisations salariales. Toutefois, si le transfert de l'ENA à Strasbourg occasionne certains frais conjoncturels, il est source d'économies de gestion à terme. Ainsi, l'indicateur relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA affiche un coût par élève en 2005 inférieur aux prévisions, puisqu'il s'établit à 56 000 euros au lieu de 60 000 euros. Après une hausse temporaire en 2006 du fait des frais transitoires, ce coût devrait revenir à son niveau de 2005. En l'absence de données pour l'année 2004, il est toutefois difficile de déterminer si cet écart par rapport aux prévisions est dû à de véritables mesures d'économies ou s'il résulte simplement d'une mauvaise évaluation initiale.

La réforme des IRA se déroule principalement à budget constant, malgré la revalorisation indemnitaire des personnels et certains frais liés à la déconcentration de l'organisation des concours, par exemple pour modifier les modalités d'inscription et créer un logiciel de gestion partagée du concours entre les cinq IRA et la DGAFP. Les 90 000 euros supplémentaires alloués aux IRA correspondent au transfert de trois emplois de catégorie C du ministère de l'éducation nationale. En effet, les attachés d'administration scolaire et universitaire ne sont plus recrutés par concours direct, mais par la voie des IRA, ce qui a rendu nécessaires des redéploiements de personnel ⁽¹⁾.

L'essentiel des crédits nouveaux bénéficie à la formation interministérielle continue, qui se voit allouer 800 000 euros supplémentaires.

(1) La loi de finances initiale pour 2006 prévoyait également le transfert de cinq emplois de catégorie B et de cinq emplois de catégorie C du ministère de l'éducation nationale.

DÉPENSES DE FORMATION INTERMINISTÉRIELLE

Dépenses de personnel	1 200 000
Dépenses de fonctionnement	1 819 712
Organisation du concours des IRA	168 000
Création d'une école de la GRH	30 000
Sessions de formation organisées par l'Institut de Formation de l'Environnement (IFORE)	50 400
Formation interministérielle déconcentrée, via le réseau des délégués interdépartementaux à la formation	551 312
Master européen de gouvernance et d'administration	270 000
Autres actions de formation au niveau international	750 000
Transferts aux autres collectivités	525 500
Instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG)	416 000 (16 000 par institut)
Institut européen d'administration publique de Maastricht	65 000
Associations et écoles intervenant dans le domaine de la formation	44 500
TOTAL	3 545 212

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Ces 3,55 millions d'euros ne représentent pas la totalité de l'effort de formation consenti par l'État, qui comprend également les actions de formation continue interministérielle organisées par les IRA, agissant comme prestataires de formation auprès des différentes administrations – en 2005, les cinq IRA ont ainsi organisé 24 637 journées de formation concernant 9 565 stagiaires – et la politique de formation continue de chaque ministère, qui a représenté 1,89 milliard d'euros en 2004.

Des crédits de personnels sont accordés au titre de la formation interministérielle déconcentrée, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Le montant de ces crédits est de 1,2 million d'euros, soit les deux tiers de la dotation consacrée à la formation interministérielle déconcentrée. Cette modification est liée au choix de la DGAFP de privilégier les formations interministérielles déconcentrées par rapport aux formations organisées au niveau central. Ces formations seront principalement assurées par des fonctionnaires, afin d'en diminuer le coût et de garantir leur caractère opérationnel en prenant en compte les besoins des services.

Pour la même raison, les réseaux de formation interministérielle seront réorganisés afin de constituer des plateformes de formation placées auprès des préfets, comme le prévoit la circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État. Les préfets disposeront d'une plus grande latitude pour définir les formations au niveau déconcentré, la part des crédits utilisables pour des formations d'initiative locale passant de 20 % à 50 %.

C. LE RAPPROCHEMENT AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

1. Un recrutement qui laisse une part croissante aux personnes et aux méthodes du secteur privé

a) La nécessité de recruter davantage de personnes issues du secteur privé

Une série de mesures statutaires adoptées sous la présente législature vise à faciliter le recours à des personnes issues du secteur privé, afin de répondre aux problèmes démographiques de la fonction publique. En effet, la fonction publique, et plus particulièrement celle de l'État, connaîtra dans les dix prochaines années un nombre très important de départs à la retraite. Développer l'attractivité du secteur public est dès lors très important pour procéder aux recrutements nécessaires. Pour cela, un élargissement du vivier de recrutement des employeurs publics aux personnes disposant d'une expérience dans le secteur privé permet à la fois d'accroître le nombre de candidats et de rééquilibrer la pyramide des âges en évitant de recruter trop massivement de jeunes agents. D'un point de vue qualitatif, cela permet également d'enrichir la fonction publique de compétences et d'expériences particulières.

À cette fin, les limites d'âge pour se présenter aux concours de la fonction publique ont été supprimées et les épreuves de concours pourront prendre en compte l'expérience professionnelle des candidats. En outre, pour encourager les candidatures, un mécanisme de reprise d'ancienneté est instauré : les agents intégrant un corps de catégorie C pourront bénéficier d'une reprise en compte partielle des services effectués auparavant dans le secteur privé, et ainsi être classés à un échelon plus élevé ⁽¹⁾.

b) Le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique conforté

La création d'un contrat à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique, créé par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, ne s'est accompagnée d'aucune régulation du recours à des agents non titulaires. Le protocole d'accord du 25 janvier 2006 prévoyait l'instauration de mesures de régulation, ainsi qu'une amélioration des conditions d'emploi de ces agents, consistant notamment en une négociation triennale sur l'évolution de leur rémunération. Or, si la limitation du recours aux agents contractuels n'a abouti à aucun projet précis, plusieurs mesures tendent à créer une véritable carrière pour ces agents non titulaires, alors même que cela contrevient au principe selon lequel les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires ⁽²⁾.

(1) Décret n°2005-1228 du 29 septembre 2005 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C.

(2) Dans un arrêt du 30 juin 1993, Préfet de la région Martinique c/ commune de Sainte-Marie et commune du Robert, le Conseil d'État a ainsi jugé illégale la délibération d'une commune organisant un déroulement de carrière pour ses agents non titulaires, avec la création d'échelons affectés d'indices de rémunération.

Les « régulations » annoncées se limitent en effet à l'obligation d'établir un compte-rendu des effectifs d'agents non titulaires dans les bilans sociaux des ministères. L'idée de créer des mécanismes de remplacement comparables à ceux gérés par les centres de gestion dans la fonction publique se limite pour l'instant à une réflexion interne au ministère. Enfin, la limitation des possibilités de recrutement d'agents non titulaires prévues par le statut ne semble pas envisagée.

En revanche, la création d'un quasi-statut pour les agents non titulaires fait l'objet de projets assez avancés de modifications législatives ou réglementaires.

Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale prévoit ainsi :

– qu'un agent bénéficiant d'un CDI garde le bénéfice de ce contrat s'il est recruté pour occuper un nouvel emploi au sein de cette collectivité ;

– que la rémunération des agents en CDI évolue au cours de la carrière et qu'ils peuvent être mis à disposition. Cette dernière possibilité excède la simple réduction de la précarité en consacrant l'organisation de la mobilité des agents non titulaires, alors même que le recours à des agents non titulaires doit être motivé par des besoins ponctuels.

Des réformes similaires devraient être adoptées par décret pour la fonction publique de l'État. Le volet réglementaire de l'application du protocole d'accord du 25 janvier 2006 devrait également faire bénéficier les agents non titulaires du congé pour convenances personnelles et de droits renforcés en matière d'information, avec notamment un entretien obligatoire avant le terme du contrat.

Une véritable politique de lutte contre la précarité dans la fonction publique consisterait, non pas à institutionnaliser le recours au contrat, mais à réduire le nombre de contractuels par un vaste plan de résorption de l'emploi précaire et à revoir les conditions dans lesquelles les employeurs publics peuvent avoir recours à des agents non titulaires. Aujourd'hui, les agents non titulaires représentent 12 % des agents de la fonction publique de l'État, 20 % de la fonction publique territoriale et 13 % de la fonction publique hospitalière, et seule une moitié environ occupe un emploi temporaire.

En effet, l'institution de CDI dans la fonction publique, loin d'être la solution à la précarité, se révèle source d'effets pervers. D'une part, un contrat, même à durée indéterminée, ne garantit pas la pérennité de l'emploi ou une progression de carrière similaire à celle des autres agents, à la différence des titularisations prévues par la loi du 3 janvier 2001 précitée. D'autre part, l'obligation de conclure un CDI au bout de six ans a amené plusieurs employeurs ne pas reconduire certains contrats à durée déterminée pour éviter leur transformation en CDI. Les agents non titulaires se retrouvent ainsi confrontés à des incertitudes sur leur avenir au sein de la collectivité, alors que l'objectif de la loi était au contraire de réduire la précarité.

c) L'accroissement des recrutements par la voie du PACTE

Alors que le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (PACTE), contrat de formation en alternance permettant d'intégrer la fonction publique sans concours, devait constituer une procédure dérogatoire, son utilisation tend à se généraliser. Après avoir annoncé que le PACTE concernerait 10 % du recrutement en catégorie C, le ministre de la fonction publique a ensuite évoqué une proportion de 15 à 20 %, avant que le Président de la République ne déclare, le 6 janvier 2006, que le PACTE devrait devenir le mode de recrutement de plus de la moitié des nouveaux agents de catégorie C. Cet instrument de soutien à l'emploi des jeunes non diplômés devient donc un vecteur de remise en cause du principe du concours pour les agents de catégorie C, qui représentent environ 30 % de la fonction publique de l'État. Pour l'année 2006, environ 850 agents devraient être recrutés par cette voie.

2. L'extension de la rémunération à la performance

Conformément aux orientations énoncées dans le projet annuel de performances, le nombre de cadres de la fonction publique concernés par le dispositif de rémunération à la performance s'est accru en 2006. En effet, l'expérimentation de la rémunération à la performance de 44 directeurs d'administration centrale, décidée en juin 2004, a été étendue à tous les directeurs d'administration centrale de l'ensemble des ministères, soit 185 personnes, par le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 ⁽¹⁾. Leur rémunération comprend désormais une part variable appelée indemnité de performance, calculée en fonction de la réalisation des objectifs quantifiés fixés par le ministre à chaque directeur. Le degré de réalisation des objectifs est apprécié par un comité ministériel de rémunération. Le montant de l'indemnité de performance ne peut excéder 20 % de la rémunération annuelle brute.

L'extension de ce dispositif aux autres cadres supérieurs des ministères (sous-directeurs et chefs de service) et aux chefs des services déconcentrés est à l'étude. En 2007, elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans quelques ministères seulement.

Or, comme le signalait le rapporteur les années précédentes, le primat donné à l'atteinte d'objectifs quantifiés n'est pas nécessairement synonyme d'amélioration du service rendu aux usagers. Il s'agit d'une logique propre au secteur privé et difficilement exportable dans la fonction publique, faute de pouvoir mesurer des actions qui ne se traduisent pas par un chiffre d'affaires, mais relèvent d'une logique de service public. Ainsi, la notion de redistribution aux salariés d'une partie des bénéfices générés par leur activité – le « dividende du travail » – n'a que peu de sens dans la sphère publique. Pourtant, lors de l'examen par

(1) Décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales.

l'Assemblée nationale du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, en octobre 2006, il a été prévu d'étendre à la fonction publique l'intéressement des salariés aux résultats de leur entreprise. Ce projet dispose désormais que « *dans un délai d'un an suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport décrivant les modalités et l'état de la mise en œuvre d'une politique d'intéressement dans la fonction publique ainsi que dans les entreprises publiques, établissements publics et sociétés nationales* ». Une partie de la rémunération des agents devrait donc être variable en fonction des résultats obtenus par le service, indépendamment de leur mérite individuel, c'est-à-dire du travail effectué par chacun.

3. L'assouplissement prévu des règles déontologiques

Le projet de loi de modernisation de la fonction publique prévoit plusieurs assouplissements aux règles de déontologie de la fonction publique.

a) Les départs vers le secteur privé

En premier lieu, le projet de loi facilite le départ des agents publics vers le secteur privé en redéfinissant le délit de prise illégale d'intérêt. Alors qu'aujourd'hui les agents sont soumis à un « délai de viduité » de cinq ans après la fin de leurs fonctions administratives pour occuper un emploi dans une entreprise avec laquelle l'agent a eu des rapports professionnels, ce délai est raccourci. Le projet de loi initial prévoyait de le fixer à deux ans, mais la commission des Lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de votre rapporteur, a préféré un délai de trois ans.

Afin d'assurer une certaine sécurité juridique aux agents qui partent travailler pour une entreprise privée, le contrôle exercé par les commissions de déontologie est renforcé : la saisine de la commission devient obligatoire, un délit de non consultation de la commission de déontologie est institué et le délit de prise illégale d'intérêt devient inapplicable aux agents ayant obtenu un avis de compatibilité de la commission de déontologie. Le rapporteur constate toutefois que l'obligation de saisir la commission de déontologie, qui s'applique aujourd'hui à l'administration, pèsera désormais sur le salarié, qui encourra des sanctions pénales en cas de non saisine. Sachant qu'aujourd'hui de nombreuses administrations, et en particulier des collectivités territoriales, omettent de saisir la commission de déontologie par manque d'informations sur les procédures à suivre, il est possible de s'interroger sur l'opportunité du transfert de cette responsabilité aux agents, qui risquent tout autant, sinon plus, d'ignorer l'obligation de saisine. Un important effort d'information devra donc être effectué.

En outre, la règle selon laquelle le délit de prise illégale d'intérêts ne peut pas être retenu lorsqu'un avis de compatibilité a été rendu par la commission de déontologie est de nature à porter atteinte à l'indépendance du juge pénal, celui-ci se voyant tenu de respecter la décision d'une autorité administrative. Malgré la

modification de la composition de la commission de déontologie pour ajouter un magistrat de l'ordre judiciaire, le risque de dérives ne peut pas être écarté.

b) Le cumul de fonctions administratives et d'activités privées

Le projet de loi comprend également plusieurs mesures favorisant le cumul d'un emploi public avec une activité privée lucrative :

– les agents à temps partiel pourront désormais exercer une activité complémentaire dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires. Actuellement, ils sont soumis à un régime plus restrictif, car le service à temps partiel est accordé sur demande de l'agent, à la différence du service à temps incomplet qui lui est imposé. Il ne semblait pas conforme à l'intérêt du service qu'un agent demande à réduire son temps de travail pour exercer une activité privée, probablement plus lucrative que ses fonctions, et oblige ainsi le service à répartir la charge de travail sur moins d'agents ou à recruter un agent supplémentaire. Désormais, cette distinction n'existera plus ;

– il sera possible, pour un agent créant ou reprenant une entreprise, de cumuler cette activité avec son emploi public pendant un an, le service à temps partiel étant accordé de droit si l'agent le demande. Cette disposition a pour but de favoriser la création d'entreprises en assurant à l'agent le maintien de son emploi et d'une partie de sa rémunération le temps de rendre son entreprise viable ;

– à l'inverse, le dirigeant d'une société recruté par un employeur public pourra continuer à exercer son activité privée pendant un délai d'un an, ce qui lui accorde une sorte de délai d'option avant de confirmer son intégration dans la fonction publique.

Cet assouplissement des règles de déontologie est susceptible d'avoir des conséquences néfastes pour la fonction publique en facilitant le départ d'agents vers le secteur privé, notamment les cadres techniques hautement qualifiés qui sont les plus exposés au « pantouflage ». Il paraît peu cohérent avec le souci d'assurer l'attractivité de la fonction publique dans un contexte de départs massifs à la retraite.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, à l'audition de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, sur les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Guy Geoffroy, vice-président de la commission des Lois – Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence du président Philippe Houillon, retenu à la fois par la Conférence des présidents et par la préparation de son rapport sur le projet de loi de prévention de la délinquance.

Monsieur le Ministre, la commission des Lois et la commission des Finances ont le plaisir de vous retrouver aujourd'hui en commission élargie et de poursuivre ainsi le dialogue que la première a engagé avec vous lors de la discussion des deux projets de loi sur la modernisation de la fonction publique et sur la fonction publique territoriale. Avec ces deux textes, le gouvernement s'est engagé hardiment dans une politique de dynamisation de la gestion des agents publics, en particulier en ce qui concerne leur formation professionnelle et leurs évolutions de carrière. Je souhaite que vous nous indiquiez comment les nouveaux dispositifs seront appliqués et, s'agissant des agents de l'État, comment sera organisé et financé, à partir de 2007, le droit individuel à la formation, aux niveaux central comme déconcentré.

Il serait également utile que vous fassiez le point sur le chèque emploi service universel (CESU), institué cette année dans le cadre des missions d'action sociale ayant fait l'objet du protocole d'accord du 25 janvier 2006.

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique – Avant d'en venir au projet de budget 2007, je souhaite revenir sur les temps forts de l'année qui s'achève.

Celle-ci a tout d'abord été marquée, le 25 janvier, par l'accord sur le pouvoir d'achat signé avec trois organisations syndicales – CFDT, CFTC et UNSA Fonctionnaires. C'était une grande première puisqu'il n'y avait pas eu d'accord dans la fonction publique depuis huit ans. Cet accord comportait un volet social et un volet statutaire, et un certain nombre de mesures en ont ensuite découlé.

Nous avons par ailleurs lancé une véritable politique de gestion des ressources humaines. Pour cela, j'ai demandé à chaque ministère de faire des propositions de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs permettant de prendre en compte les départs en retraite, les recrutements, les profils de postes, mais aussi les formations et la mobilité. Dans le même temps, sept ministères volontaires ont constitué, autour du directeur général de la fonction publique, un groupe sur la gestion des ressources humaines. Des réunions mensuelles ont permis d'aboutir à un code de bonnes pratiques et de gestion des effectifs qui pourra être généralisé dès l'an prochain.

Nous avons également souhaité rendre les carrières plus attractives et plus motivantes. Cela s'est traduit tout d'abord par une amélioration des rémunérations : la grille de traitement de la catégorie C a désormais été totalement restructurée, celle de la catégorie B a commencé à l'être, à partir du bas de la grille, celle de la catégorie A devra suivre. Afin d'offrir des déroulements de carrière plus favorables, les possibilités de promotion de la catégorie C à la catégorie B sont passées de 20 à 40 % des effectifs et celles de la catégorie B à la catégorie A de 15 à 30 %.

La mobilité a été favorisée par la création d'un répertoire interministériel des métiers de l'État composé de 230 fiches métiers, identifiées avec les partenaires sociaux, qui permettent une approche beaucoup plus concrète tant pour les fonctionnaires que pour les candidats aux concours.

Une impulsion forte a également été donnée à la fusion des corps puisque, alors que nous nous étions fixé un objectif de 10 %, nous en sommes aujourd'hui à 25 %. Si cinq corps avaient été fusionnés l'an dernier, 234 l'ont été cette année, dans un climat constructif et détendu avec les partenaires sociaux comme avec les représentants des ministères.

À ces dispositions s'ajoute l'institution systématique de la mise à disposition et du détachement dans pratiquement tous les corps de fonctionnaires, ainsi que du prêt à la mobilité, qui permet de couvrir les frais de cautionnement des loyers.

En matière de formation, outre l'application effective du droit individuel à la formation, nous nous sommes engagés résolument dans la validation des acquis de l'expérience.

Les recrutements ont été diversifiés. Ainsi, pour la première fois, nous prenons en compte pour les candidats aux concours de la fonction publique, l'expérience acquise dans le privé au cours de sept années antérieures.

La suppression des limites d'âge est désormais effective.

Enfin, le PACTE – parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique d'État – a permis d'ouvrir 15 % des recrutements en catégorie C à des jeunes sans qualification qui peuvent ainsi être intégrés dans la fonction publique et jouir d'un véritable déroulement de carrière.

J'en viens au projet de budget 2007. En croissance de 25 %, le programme fonction publique est doté de 175 millions d'euros en autorisation d'engagements (AE) et de 174 millions en crédits de paiement (CP). Les actions de formation des fonctionnaires bénéficient de 72 millions, soit une augmentation de 2,5 %, et les actions sociales de 102 millions, soit une augmentation de 50 % en CP et de 52 % en AE, qui vient après une hausse de 25 % l'an dernier. Les budgets traduisent ainsi concrètement notre engagement très fort en faveur de l'action sociale.

Celle-ci passe par différentes mesures faisant suite à l'accord du 25 janvier. Vous m'avez interrogé, monsieur Geoffroy, sur le CESU. S'agissant de la garde des jeunes enfants, les droits sont ouverts depuis le mois de septembre et les premiers chèques ont été remis la semaine dernière à des fonctionnaires d'État des Yvelines. 18 millions d'euros sont consacrés au CESU.

Un effort important – nous passons de 2 à 9 millions d'euros – est également accompli en faveur des restaurants inter-administratifs, dont beaucoup ne sont pas aux normes. C'est un domaine dans lequel l'État doit être exemplaire, c'est pourquoi j'ai décidé d'engager un plan quinquennal de rattrapage.

L'aide à l'installation des personnels (AIP), qui a été élargie par l'accord du 25 janvier, bénéficie quant à elle de 7 millions d'euros. Ainsi cette prime, passe de 609 à 700 euros pour les agents d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, régions où le coût du logement est le plus élevé, une AIP de 350 € étant créée dans les 20 autres régions, où il n'y avait rien jusqu'ici.

Par ailleurs, 2,5 millions d'euros sont consacrés au prêt mobilité qui, comme le système LOCA-PASS dans le privé, est constitué d'un prêt à 0 %, remboursable sur trois ans, pour couvrir la caution de loyer en cas de mobilité.

Enfin, les prestations interministérielles existantes, comme les chèques vacances et l'aide ménagère à domicile, sont poursuivies.

Dans un souci de transparence, il n'est plus procédé à un prélèvement sur le fond de roulement de la Mutuelle fonction publique. L'ensemble du financement étant maintenant inscrit en loi de finances, ce que vote le Parlement correspond désormais effectivement aux prestations versées.

Les crédits de formation permettront de financer les IRA et l'ENA et de poursuivre les actions de formation interministérielles.

Les dépenses en personnel, qui représentent 44 % du budget général de l'État, atteignent 119 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,8 %. 75 milliards sont consacrés aux rémunérations, 43 milliards aux contributions sociales et un milliard aux prestations sociales et aux allocations diverses.

L'ouverture à la fonction publique du droit individuel à formation est une avancée importante. Les agents peuvent ainsi bénéficier chaque année de 20 heures, cumulables pendant six ans. La formation est rémunérée comme l'activité lorsqu'elle est effectuée sur le temps de travail et à hauteur de 50 % supplémentaires par rapport au traitement net lorsqu'elle est effectuée en dehors.

Le CESU est une déclinaison de l'accord du 25 janvier. Pour l'instant, il est réservé à la garde des enfants de zéro à trois ans, mais des discussions sont en cours en vue de l'élargissement du champ de cette mesure, comme dans le secteur privé. Je l'ai dit, les droits ont été ouverts le 1^{er} septembre et les premiers chèques remis la semaine dernière.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances – Et le chèque transport ?

M. le Ministre de la fonction publique – Les expérimentations lancées à Lyon, à Lille et à Nantes à la suite de l'accord du 25 janvier ont donné entière satisfaction et le dispositif sera donc élargi à l'ensemble du territoire le 1^{er} janvier prochain. Ainsi, tous les agents pourront bénéficier d'une participation à hauteur de 50 % du coût des transports en commun.

M. Georges Tron, rapporteur spécial de la commission des Finances pour le programme « Fonction publique » et les comptes d'affectation spéciale « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » – Je note comme vous, monsieur le Ministre, l'augmentation importante des crédits consacrés au programme fonction publique, au titre tant de la formation des fonctionnaires que de l'action sociale interministérielle.

Dans la logique des budgets précédents, l'action sociale est développée de façon équilibrée, en particulier en poursuivant l'individualisation des prestations, qui répond à l'attente des agents, et en accomplissant un effort particulier en faveur des restaurants inter-administratifs.

Le soutien à l'installation des personnels est également poursuivi avec l'ambition élevée de quintupler le nombre de dossiers, grâce au relèvement du plafond, à l'extension des zones géographiques concernées et à l'assouplissement des conditions d'octroi.

La Commission européenne a par ailleurs adressé une recommandation à la France sur les aides versées aux mutuelles. Elle a en effet estimé que les mesures en faveur des mutuelles de fonctionnaires de l'État constituaient des aides incompatibles avec le marché commun et entraînant des distorsions de concurrence. La base réglementaire du versement de subventions directes a ainsi disparu et la question des aides indirectes reste pendante. Les mutuelles nous ont fait part de leur inquiétude et je souhaiterais que vous fassiez le point sur cette situation.

En ce qui concerne la formation, les crédits consacrés aux IRA et à l'ENA augmentent de plus de 1 %. L'ENA a demandé 600 000 euros de plus afin de reprendre l'augmentation de ses effectifs pour les porter de 591 à 610 élèves. Certes, cela est lié à l'intégration du Centre des études européennes de Strasbourg et à la création d'un Centre d'expertise et de recherches administratives, mais nous avons, depuis le début de la législature, été très vigilants quant à l'attribution des crédits à l'ENA, et nous ne saurions accepter de nouvelle augmentation des crédits sans que les promesses n'aient été tenues. J'ai déjà eu l'occasion de dire que l'acquisition de l'immeuble de l'ENA par la Fondation nationale des sciences politiques m'avait montré que l'école avait parfois le sentiment d'être dans une situation dérogatoire par rapport aux règles générales de l'administration. Aujourd'hui,

je souhaite savoir si cette augmentation de crédits vous paraît indispensable. Pour ma part, je l'accueille avec un certain scepticisme.

Les crédits consacrés à la formation ministérielle continue sont extrêmement importants puisqu'ils atteignent 1,9 milliard pour 6 millions de journées de formation dispensées. Quel est votre sentiment quant à la conclusion de l'accord sur la formation qui est aujourd'hui pendant ?

S'agissant de la maîtrise des dépenses en personnel, j'observe, comme les années précédentes, qu'il conviendrait que nous ayons d'une vision plus claire des rémunérations réelles des fonctionnaires : qu'il s'agisse de l'augmentation du point d'indice, du glissement vieillesse-technicité (GVT), des mesures catégorielles, nous ne pouvons véritablement apprécier qui bénéficie des augmentations de rémunération et à quelle hauteur. Le GVT laisse de côté des catégories entières de fonctionnaires et il serait bon que nous disposions d'éléments plus précis. Est-il prévu de nous doter d'outils plus compatibles avec les objectifs de la LOLF ?

La rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) prévue en 2006 étant de l'ordre de 4 %, avec l'inflation, l'augmentation du pouvoir d'achat sera de l'ordre de 2,2 %. En tenant compte des effets reports liés aux mesures prises en 2006 et à celles annoncées pour février 2007, ainsi que des mesures catégorielles déjà inscrites dans ce projet de loi de finances, la RMPP devrait progresser de 3,5 % en 2007. Cela nous donne un bon ordre d'idées de la politique salariale actuelle, même s'il conviendrait, je le répète, que nous puissions mieux apprécier les évolutions des GVT.

Comme chaque année, je me suis également penché sur l'évolution des pensions. On dénombrait, au 31 décembre 2005, 2,9 millions de pensionnés pour les trois fonctions publiques, dont 2,1 millions pour la seule fonction publique d'État. De 1990 à 2005, l'augmentation du nombre des pensionnés a été de 45 %.

Dans ce projet de budget, l'augmentation de 1,6 milliard des dépenses de pensions représente 75 % de l'augmentation totale des dépenses à périmètre constant. On voit bien que les marges de manœuvre sont extrêmement réduites.

Le débat sur l'application à la fonction publique de la réforme de 2003 va sans doute s'ouvrir à l'occasion des prochaines échéances électorales. Avant cette réforme, l'évolution des besoins de financement des régimes de retraite de la fonction publique était évaluée à 26,2 milliards d'euros. À la suite de la réforme, la réduction des besoins de financement a été estimée, à l'horizon 2020, à 8,3 milliards d'euros pour l'État et à 3,9 milliards pour la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). À l'horizon 2050, les projections sont de moins 19,7 milliards d'euros pour l'État et de moins 7,9 milliards pour les collectivités locales.

Je souhaite également insister sur la question des non titulaires. S'ils représentent 7 % des effectifs totaux des ministères, ils sont 137 000 sur 223 000 agents des établissements publics nationaux, soit 61 % ! Nous avons déjà

observé, à l'occasion de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) consacrée à la situation immobilière de l'État, que ces établissements étaient de véritables structures de cantonnement dans le domaine immobilier. À l'évidence, la situation est la même en ce qui concerne les effectifs. Je souhaite donc savoir comment nous pourrions nous montrer utiles en exerçant un contrôle beaucoup plus rigoureux sur les effectifs.

Je ne reviens pas sur ce que vous nous avez dit de l'important travail accompli en matière de modernisation de la fonction publique, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

Je m'interroge en revanche sur les résultats obtenus en matière d'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la fonction publique. Alors que les femmes représentent 60 % des effectifs des trois fonctions publiques, plus les responsabilités sont importantes et plus cette proportion décroît. Elles ne sont ainsi que 42,7 % des agents de catégorie A, hors enseignement, et ne représentent que 34 % des recrutements dans les grands corps. Des efforts ont déjà été accomplis par le secrétariat général de l'administration, mais il faut aller plus loin. La direction générale de la fonction publique assure le suivi du plan pluriannuel d'amélioration de l'accès des femmes, mais ne faudrait-il pas, sans restaurer de quotas, donner une véritable orientation politique afin d'assurer une répartition beaucoup plus équitable des emplois entre les hommes et les femmes ?

Je souhaite aussi vous interroger sur les actions menées en faveur d'une plus grande diversité sociale. Vous avez évoqué le PACTE, institué par l'ordonnance d'août 2005 et grâce auquel 15 % des recrutements dans la catégorie C bénéficient aujourd'hui à des jeunes qui intègrent ainsi la fonction publique sans concours.

Au-delà, on constate que les postulants à tous les concours des catégories C et B sont largement surqualifiés, avec trois ou quatre ans d'études de plus que le diplôme demandé. C'est aussi à cause de cela que l'ascenseur social est en panne dans la fonction publique. Je suggère donc que de façon expérimentale, pour quelques concours administratifs, on n'autorise effectivement à participer que ceux qui ne disposent pas d'un diplôme supérieur à celui requis.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis de la commission des Lois pour le programme « Fonction publique » – Je veux tout d'abord remercier vos services, monsieur le Ministre : même s'ils n'ont répondu dans les délais prévus par les textes qu'à la moitié du questionnaire que je leur avais adressé, pratiquement toutes les réponses nous sont ensuite parvenues.

La fonction publique est un enjeu essentiel parce qu'elle représente un emploi sur cinq et parce que les employeurs publics jouent un rôle important sur le marché de l'emploi, mais aussi parce que les perspectives obligent les pouvoirs publics à imaginer des solutions pour faire face à des départs en retraite massifs.

Au cours de mes rencontres avec les personnels, il est apparu clairement que la politique que vous conduisez n'est pas à la hauteur de ces enjeux. En effet, la réduction de l'emploi n'est pas la modernisation de la fonction publique ! Or, les 15 000 suppressions d'emplois annoncées pour 2007 font suite aux 5 300 intervenues en 2006, aux 6 800 de 2005 et aux 4 500 de 2004. Il est temps de stopper cette hémorragie à laquelle vous ne donnez aucune justification !

Le manque d'attractivité de la fonction publique est une des causes des problèmes auxquels sont confrontés les services publics. Il tient essentiellement au fait que le pouvoir d'achat des fonctionnaires, qui a diminué de 7 % depuis 2000, n'est absolument pas garanti. J'aimerais donc savoir comment, au cours des six mois qui lui restent, le gouvernement entend répondre à ce qui constitue la première revendication des fonctionnaires. Le protocole de janvier 2006 auxquels vous avez fait référence n'apporte pas de réponse à cette question.

A ce propos, que pensez-vous de la note adressée le 25 juillet dernier par le directeur du Budget aux différents contrôleurs budgétaires des ministères, aux termes de laquelle « les ministères devront réaliser un effort en gestion à travers les différents instruments dont ils disposent, notamment la limitation des recrutements, la mise en œuvre différée de certaines mesures catégorielles ministérielles non affectées ou la limitation du GVT » ? Cette circulaire ne va-t-elle pas à l'encontre de votre protocole d'accord sur la revalorisation de la catégorie C ? Celui-ci n'a d'ailleurs pas pris effet au 1^{er} novembre comme vous l'aviez annoncé, quand interviendra-t-il ?

Vous affirmez que la diminution du pouvoir d'achat est compensée par les mesures sociales et statutaires. Si vous vous réjouissez de l'importante progression des crédits de l'action sociale, ils demeurent, avec 102 millions d'euros, bien inférieurs aux 122,8 millions d'euros qui leur étaient consacrés en 2002.

M. le Ministre de la fonction publique – Le périmètre n'est pas le même !

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis – Les chiffres figurent pages 12 et 13 de mon rapport !

L'augmentation de 50,5 % des crédits n'est qu'apparente : à périmètre constant, elle n'est que de 12,6 %, ce qui ne serait pas si mal si on ne la comparait pas aux crédits engagés en 2000...

Certes, une augmentation de 10,5 % était intervenue en 2006, mais elle faisait suite à une diminution de 12,4 millions d'euros en 2005.

Le transfert de certains crédits au niveau interministériel explique la progression enregistrée cette année. Vous nous avez dit également que vous n'aviez plus l'intention de procéder à un prélèvement sur le fonds de roulement de la Mutualité fonction publique. Heureusement, car cette dernière n'a plus qu'un mois de trésorerie d'avance... À ce propos, j'aimerais, comme Georges Tron, que nous in-

diquiez si des dispositions en faveur des mutuelles pourront être adoptées dans les prochains mois pour tenir compte des contraintes européennes et des observations du Conseil d'État.

Je veux aussi exprimer une nouvelle fois mes craintes quant à la remise en cause progressive des garanties du statut de la fonction publique. Le PACTE représente certes une ouverture non négligeable pour les jeunes, mais il remet en cause les règles d'accès à la fonction publique, en particulier le concours, garantie de neutralité du recrutement et protection contre le clientélisme. En outre, le statut des tuteurs de ces jeunes n'est pas pour l'instant défini de manière satisfaisante.

Par ailleurs, le CDI que vous avez institué par la loi du 26 juillet 2005 au prétexte fallacieux de la nécessité de transposer une directive européenne, ouvre une voie parallèle de recrutement qui risque d'entraîner des abus et qui ne saurait satisfaire ceux qui sont attachés à la neutralité de la fonction publique. Qui plus est, les fonctionnaires contractuels qui bénéficieraient de ce CDI n'auraient aucune perspective d'évolution de carrière.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, l'indicateur 1-1 « transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État » se traduit par un indice peu transparent censé évaluer le niveau de connaissances de leurs effectifs par les ministères en fonction des résultats d'une enquête de l'Observatoire de l'emploi public. Compte tenu du nombre de départs en retraite et des recrutements qui seront nécessaires, une connaissance précise des effectifs et des missions exercées est indispensable au contrôle parlementaire et, ainsi, à l'information des citoyens. Je souhaite donc que l'on élabore un indicateur plus clair permettant d'apprécier la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances – Je suis moi aussi fort attaché à la fonction publique mais nous avons, monsieur Derozier, un devoir de vérité dans les comparaisons européennes.

S'agissant des réductions d'emploi, je rappelle que l'interpénétration de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État entraîne une progression de 130 000 emplois publics, sans parler de la fonction publique hospitalière. Quel autre pays européen peut se targuer d'une telle avancée ?

Par ailleurs, même si nous devons améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, je ne pense pas que la fonction publique manque d'attractivité aux yeux de nos compatriotes.

En revanche, l'empilement des structures et la complexité des procédures rend illisible à beaucoup de nos compatriotes l'action publique.

M. Georges Tron, rapporteur spécial – Il ressort de mes rencontres avec les syndicats de fonctionnaires que ces derniers sont beaucoup plus intéressés par la question du pouvoir d'achat que par celle des effectifs.

Entre 1990 et 2005, les effectifs de l'État, malgré la décentralisation, ont augmenté de 9 % – plus 6 % dans les ministères, et plus 62 % dans les établissements publics administratifs.

Sur la même période, les effectifs de la fonction publique territoriale ont crû de 33 % - 90 % dans les établissements publics rattachés aux collectivités.

En revanche, entre 2003 et 2004, 58 000 personnes supplémentaires sont venues enrichir les effectifs des trois fonctions publiques, hors emplois aidés, soit une augmentation de plus de 1,2 %.

Sur cette courte période, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 3,4 %, tandis que ceux de la fonction publique de l'État ont baissé de 0,7 %.

Je partage par conséquent les réserves du président et je m'inquiète de l'inflation des effectifs dans les établissements publics administratifs.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis – Au moins sommes-nous d'accord sur la nécessité de se pencher sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Espérons que le Gouvernement nous entende.

Pour ce qui est des effectifs, c'est vrai que l'État a transféré des personnels aux collectivités territoriales, mais en nombre insuffisant. Vous n'exercez plus de responsabilité première dans votre département, monsieur Méhaignerie, mais informez-vous auprès de votre successeur.

Ce débat est révélateur des divergences entre la majorité et l'opposition sur le rôle de la fonction publique dans un État moderne.

M. le Ministre de la fonction publique – S'agissant des mutuelles de fonctionnaires, suite aux recommandations de la Commission européenne en juillet 2005 et à un arrêt du Conseil d'État en septembre 2005, j'ai mis en place un groupe de travail avec les partenaires sociaux début février, et les dispositions antérieures contestées ont été abrogées en juin dernier.

Nous avons pris des dispositions législatives dans le cadre du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique afin de donner une assise juridique à une aide des employeurs publics, et valider ainsi cette aide qui avait posé problème à la Commission et au Conseil d'État sur la forme, mais non sur le principe.

Les mutuelles se sont parallèlement engagées dans une comptabilité analytique précise pour répondre aux inquiétudes de la Commission et du Conseil d'État.

Par ailleurs, les projets de décret et de cahier des charges seront soumis aux partenaires sociaux dès cette semaine.

Nous nous sommes attachés à travailler dans la plus grande transparence, les partenaires sociaux et les représentants des mutuelles ayant été témoins de nos rendez-vous avec la Commission.

M. Georges Tron, rapporteur spécial – Que comptez-vous faire pour les mutuelles contre lesquelles sont engagées des procédures de remboursement qui fragilisent grandement leur situation financière ?

M. le Ministre de la fonction publique – Le prochain cadre juridique devrait régler les problèmes de trésorerie auxquels sont confrontées certaines mutuelles. En dehors de quelques situations particulières, il n’y a pas de problème, mais nous examinerons tout de même individuellement chaque cas, car nous devons maintenir le système de garantie de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires, conformément à l’engagement du président de la République.

Par ailleurs, l’ENA compte 22 élèves supplémentaires cette année, ce qui nous a forcément conduits à augmenter le budget, mais nous serons attentifs aux demandes de la représentation nationale et nous examinerons la situation de plus près.

Concernant l’accord sur la formation, nous sommes en discussion avec les partenaires sociaux – je rappelle que le dernier accord sur le même thème a été signé en 1996. Nous sommes aujourd’hui en négociation sur les différents outils de formation existants, car nous souhaitons favoriser le déroulement de carrière et renforcer l’attractivité de la fonction publique. Il importe alors de déterminer ce qui relève de la formation initiale, de la formation professionnelle, voire de la formation personnelle. La mise en application du droit individuel à la formation est, dans ce cadre, un élément important. Nous sommes partis sur une possibilité de cumul de six ans, ce qui porterait à 120 heures le temps de formation. Six ans sont-ils nécessaires pour en bénéficier ? Peut-on anticiper ? Nous réfléchissons à toutes ces questions.

Ce volet formation est essentiel, car parallèlement à la mise en œuvre du DIF, nous favorisons les déroulements de carrière et les promotions.

Concernant les rémunérations, ce Gouvernement est le premier depuis huit ans à boucler un accord sur le pouvoir d’achat, signé par trois partenaires sociaux – la CFDT, la CFTC et l’UNSA-Fonctionnaires. Nous pourrions ainsi refondre la grille des catégories C. Le salaire d’un fonctionnaire de catégorie C en pied de grille pourra augmenter jusqu’à 18 euros par mois, et en haut de grille, jusqu’à 100 euros. Celui des catégories B de pied de grille pourra augmenter jusqu’à 72 euros par mois, et une prime de 400 euros sera versée en décembre aux agents qui plafonnaient depuis plus de cinq ans au dernier échelon du dernier grade. Cette même prime s’élèvera à 700 euros pour les fonctionnaires des catégories A, avec une augmentation de salaire jusqu’à 72 euros par mois pour ceux du bas de grille.

Sur l’action sociale, à périmètre constant, nous passons de 85 à 102 millions, et nous avons pris des mesures concrètes – ainsi, un agent qui paiera les

frais de garde de ses enfants en CESU pourra bénéficier d'une réduction de 40 à 60 %.

De même, nous instaurons une AIP de 350 euros dans les 20 % de départements qui n'en bénéficiaient pas encore, et nous la réévaluons là où elle existait déjà.

Nous avons pris des mesures significatives en matière d'action sociale, et l'ensemble des agents a su le reconnaître.

Pour ce qui est des outils de gestion des ressources humaines, nous disposons aujourd'hui d'un état très précis des effectifs, y compris sur les départs à la retraite et les recrutements.

Concernant les retraites, je partage les propos de M. Tron.

S'agissant des établissements publics administratifs, la forte augmentation des effectifs est essentiellement due – pour 97 000 sur 130 000 – au transfert des assistants d'éducation du budget de l'éducation nationale à celui des établissements publics locaux d'enseignement. En dehors de ces établissements publics locaux d'enseignement, les effectifs des établissements publics administratifs baissent.

Pour ce qui est de la parité, le Premier ministre a créé un poste de secrétaire général de l'administration pour veiller aux affectations aux postes à haute responsabilité, en étroite collaboration avec la DGAFP. Cela étant, le problème est plus profond. A qualification égale, il arrive que, du fait de l'existence de contraintes familiales, certaines promotions soient plus ouvertes aux hommes qu'aux femmes, ce qui bloque ainsi ces femmes dans leur accès aux plus hauts postes. Nous devons améliorer notre politique familiale. Nous allons travailler en priorité sur cette question.

S'agissant des candidats surdiplômés, je suis ouvert à toute expérimentation, mais le PACTE me semble une bonne piste qu'il conviendrait d'approfondir. C'est vrai, 65 % des agents de catégorie C sont surdiplômés, mais prenons garde que la fermeture des concours de catégorie C ne décourage les gens de faire des études, de peur de ne pouvoir ensuite entrer dans la fonction publique. Les mesures incitatives me semblent préférables.

Monsieur Derosier, le pouvoir d'achat des fonctionnaires a augmenté de 0,5 point au 1^{er} janvier, d'un point au 1^{er} novembre, et augmentera de 0,5 point au 1^{er} février prochain.

Vous avez par ailleurs affirmé que la réduction des postes n'était pas synonyme de modernisation de la fonction publique. J'ajoute que l'augmentation du nombre de postes n'en est pas davantage synonyme.

Nous devons modifier notre approche du service, et améliorer le ratio service attendu/service rendu. Il est des cas où nous pouvons rendre un service de même qualité avec moins d'effectifs — télédéclaration d'impôt par exemple —, d'autres où nous devons renforcer le personnel — justice, sécurité...

La fonction publique est jugée sur la performance de ses services. L'objectif n'est pas d'augmenter ou de réduire les effectifs, mais d'améliorer la qualité du service.

Vous avez également dit que la fonction publique manquerait d'attractivité, alors même que nous avons doublé les promotions de catégorie C en catégorie B et de catégorie B en catégorie A, sans parler de la refonte de la grille des agents de catégorie C. Ces mesures sont effectives depuis le 1^{er} novembre, et les décrets qui ne sont pas encore sortis seront rétroactifs.

Par ailleurs, la transposition de la directive sur les CDI ne saurait être un acte fallacieux.

Concernant enfin l'indicateur 1-1, je reconnais qu'il n'est pas d'une clarté aveuglante... Je reste à votre disposition pour l'affiner. Nous pouvons évoluer sur cette question avec les partenaires sociaux.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des Finances, remplace M. Pierre Méhaignerie à la présidence.

M. Jacques-Alain Bénisti – Je rappelle que le projet de loi sur la modernisation de la fonction publique répond d'abord aux revendications des fonctionnaires, et à la nécessité de réformer la fonction publique.

Avez-vous à nouveau consulté les syndicats suite à l'évolution du texte sur la fonction publique en faveur de l'action sociale et du pouvoir d'achat des fonctionnaires, ces mesures répondant aux revendications de l'ensemble des syndicats ?

Où en est le plan de redéploiement des effectifs dans les différents ministères ?

Vous venez de nous confirmer que les décrets seront rétroactifs, et je rappelle que les mesures en matière de restructuration des grilles ou de promotion étaient réclamées par les syndicats.

Concernant la fusion des corps, je suis heureux qu'un quart soit déjà réalisé, et je salue les mesures en faveur de la mobilité et de la formation.

Enfin, je rappelle que sur les 130 000 emplois supplémentaires dans la fonction territoriale, 30 000 sont dus à la création des communautés d'agglomération par les socialistes, le reste résultant du plan de redéploiement de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale.

M. Jean-Pierre Dufau – Monsieur le Ministre, nous connaissons votre attachement à la fonction publique, et personne ne doute de votre pugnacité, mais permettez-moi de clarifier certains points.

L'accord minoritaire dont vous vous targuez comporte un volet social et un volet statutaire qui ont forcément des incidences financières, et vous ne pouvez le qualifier d'accord salarial. Les mots doivent avoir un sens.

Par ailleurs, les trois syndicats qui ont voté cet accord minoritaire représentent un tiers des fonctionnaires. Comment se prennent les accords dans la fonction publique ? La notion d'accord majoritaire ne serait-elle pas plus démocratique ? Pendant la Révolution française, le grand débat portait sur le vote par ordre ou par tête... Nous n'avons guère évolué.

Quant à la progression du point d'indice et, partant, du pouvoir d'achat, le compte n'y est pas plus cette année que les années précédentes. Pourrions-nous disposer d'un tableau sur l'évolution de l'indice des prix et du point d'indice depuis 2002 ?

Par ailleurs, comment les dépenses d'énergie ont-elles été comptabilisées dans l'évaluation du pouvoir d'achat ?

S'agissant de l'outil de gestion prévisionnelle des effectifs, je reconnais qu'il serait intéressant si nous connaissions clairement la gestion des missions et du travail à faire. Les effectifs n'ont d'intérêt que par rapport à une mission. Nous pourrions également résoudre le débat sur la réduction du nombre de fonctionnaires. Alors que le ministre déclare que la réduction des effectifs n'est pas une fin en soi, M. Méhaignerie les juge pléthoriques par rapport à ceux de nos voisins européens – ne doit-on pas en déduire que leur diminution deviendrait un but ?

Nous ne pouvons comparer les effectifs de la fonction publique d'un pays à l'autre qu'à condition de comparer également les missions de la fonction publique. Au-delà, il est évident que la fonction publique doit être la plus performante possible.

Monsieur le Ministre, je ne méconnaiss pas les mesures que vous avez prises en matière sociale, mais il faudra persévérer dans cette voie.

Concernant les formations, nous devons nous pencher sur la carrière des agents de catégorie C, et ne pas nous intéresser exclusivement aux cadres A. Quant à la validation des acquis de l'expérience, je suis heureux que cette loi élaborée par Nicole Péry commence à prendre place dans le paysage français.

Bernard Derosier a insisté sur l'importance du recrutement dans le privé. Cet aspect de l'évolution de la fonction publique n'est pas forcément un progrès.

Quant aux non-titulaires, quelles mesures allez-vous prendre pour en diminuer le nombre ? Nous devons respecter ces personnes qui servent l'État pendant des années sans le statut et la garantie auxquelles elles peuvent prétendre.

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des Finances – Je constate tout d'abord qu'il n'a pas été répondu à l'indicateur 1-1 en 2004, non plus qu'en 2005, et que l'on espère que 60 % des administrations répondront en 2007. Avez-vous une idée du nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires qui travaillent pour l'État et les établissements qui en dépendent ? Ce nombre augmente-t-il ou diminue-t-il ?

Par ailleurs, les majorations de pensions des fonctionnaires qui prennent leur retraite dans les DOM-TOM coûtent plus de 370 millions. Envisagez-vous d'évoluer sur cette disposition d'un texte de 1962 complètement obsolète ?

Enfin, pourriez-vous faire le point sur le rachat par les fonctionnaires de leurs années d'études ?

M. Gilbert Meyer – Les fonctionnaires territoriaux recrutés après concours ou bénéficiant d'une promotion au sein de leur collectivité ou établissement public doivent suivre un stage. La pertinence de ces stages pour les fonctionnaires lauréats de concours ou les jeunes diplômés n'ayant jamais travaillé dans la fonction publique territoriale n'est pas contestée. Il en va différemment de celui imposé aux nouveaux promus en interne. Cette promotion traduit en effet la reconnaissance par l'employeur des compétences et de l'expérience professionnelle de ces personnes. Le stage se révèle donc superfétatoire en la matière, d'autant plus que neuf fois sur dix, ces agents sont déjà opérationnels dans le grade promu. Pourquoi leur imposer un stage qui coûte du temps et de l'argent ?

Quant aux non-titulaires recrutés faute de titulaires candidats à un poste vacant, la collectivité ne peut les employer plus d'un an. Au bout de cette échéance, la collectivité doit à nouveau publier une offre d'emploi sur le marché. Pour échapper à cette contrainte d'un an, les collectivités font appel au centre de gestion. Ne pourrait-on mettre en œuvre un dispositif moins hypocrite ?

M. le Ministre de la fonction publique – Outre le fait que trois syndicats aient signé l'accord sur le pouvoir d'achat, tous les autres se montrent pressés que ses dispositions entrent en application, ce qui semble indiquer qu'ils en sont plutôt satisfaits. Quant au calendrier, il sera respecté à la semaine près. Je recevrai toutes les organisations syndicales pour faire avec elles un tour d'horizon de toutes les questions.

Le nombre de départs à la retraite non remplacés est de 19 000, soit une diminution de 15 000 compte tenu de 4 000 créations de postes. La question des effectifs doit être envisagée avec pragmatisme, sans tabous, poste par poste, avec le souci de rendre le meilleur service. Cette démarche est d'ailleurs bien acceptée par l'opinion comme par les agents, même si elle est plus délicate à faire admettre aux syndicats.

Que M. Dufau ne m'en veuille pas de cette boutade, mais nous ne sommes plus à l'ère socialiste : nous disposons désormais d'éléments très précis sur tous les points qu'il a évoqués, notamment à la page 207 du document budgétaire. Mais je reste à sa disposition pour toute demande d'informations complémentaires.

M. Jean-Pierre Dufau – Les données remontent-elles jusqu'à 2002 ?

M. le Ministre de la fonction publique – Jusqu'à 1995.

S'agissant du pouvoir d'achat, j'ai l'impression, monsieur Dufau, que cela vous fait mal au cœur qu'un accord ait pu être signé, car il n'y en avait eu aucun en huit ans... Les trois organisations signataires sont tout à fait représentatives, et je souligne que je n'ai jamais parlé d'accord salarial, mais d'accord sur le pouvoir d'achat : cet accord, en effet, ne se limite pas à la question salariale, mais couvre aussi la question des promotions et celle de l'action sociale, laquelle est très appréciée des fonctionnaires, ainsi que je le constate semaine après semaine au fil de mes rencontres. S'agissant du calcul de l'indice des prix, je vous renverrai, sans vouloir dégager en touche, à mon collègue Thierry Breton.

Je vous rejoins tout à fait, par ailleurs, sur la nécessité de développer la formation pour les personnels de catégorie C.

Quelque 37 000 titularisations ont pu être opérées dans le cadre de la loi de 2001, et la REP comme la VAE favorisent, en outre, l'accès des non-titulaires à la fonction publique par les concours internes.

Je renvoie M. de Courson aux pages 9 et 23 du document budgétaire pour les effectifs des trois fonctions publiques et des établissements publics administratifs...

M. Charles de Courson, secrétaire de la commission des Finances – Certes, mais le problème est qu'il n'existe pas à ce jour d'indicateur faisant consensus sur les effectifs de la fonction publique de l'État et de ses innombrables organismes périphériques. Or, d'aucuns affirment que la légère baisse du nombre des fonctionnaires titulaires est compensée, et même au-delà, par les embauches dans lesdits organismes. Est-ce vrai ou non ?

M. le Ministre de la fonction publique – C'est pour répondre à ces questions que l'Observatoire de l'emploi public a été créé.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis – Par la gauche !

M. le Ministre de la fonction publique – Et amélioré depuis, car nous veillons à perfectionner l'outil d'année en année, et nous sommes d'ailleurs ouverts à toute suggestion provenant des destinataires du document annuel de l'Observatoire, qu'il s'agisse des partenaires sociaux, des représentants des collectivités employeurs ou, naturellement, des parlementaires.

Entre 1984 et 2004, la population française a crû de 10 %, les effectifs de la fonction publique de l'État de 11 %, ceux de la fonction publique hospitalière de 26 %, ceux de la fonction publique territoriale de 43 %. S'agissant de cette dernière, l'augmentation ne s'explique pas uniquement par les transferts de compétences et de personnels, mais aussi par l'émergence de besoins nouveaux, entre autres dans le secteur de l'aide à la petite enfance et, plus généralement, des services à la personne. J'observe au passage que ce sont les mairies, niveau d'administration dont la cote de popularité est la plus élevée dans l'opinion, qui ont le plus embauché. Cela montre que le problème est moins que celui des effectifs que celui de la qualité du service rendu.

La question des retraités vivant dans les DOM est actuellement étudiée par M. Baroin, qui a notamment fait appel à l'INSEE et à la DGAFP. C'est donc lui qu'il vous faudra interroger, car je ne dispose pas de tous les éléments.

Pour ce qui est des rachats de cotisations, j'ai dit que nous étions prêts à aménager le dispositif à la marge, mais que, pour des modifications plus substantielles, il faudrait attendre le rendez-vous de 2008.

Enfin, la loi relative à la fonction publique territoriale, monsieur Meyer, prévoit l'assouplissement de la formation imposée aux fonctionnaires reçus aux concours internes avant leur prise de poste, car il est dommage de les voir s'absenter juste au moment où on a besoin d'eux. La REP, en outre, permettra d'alléger ces formations. De façon plus générale, la suppression des quotas va changer beaucoup de choses, en permettant, par exemple, de nommer un agent en place.

M. Guy Geoffroy, vice-président de la commission des Lois – Monsieur le Ministre, nous vous remercions.

*

* *

À l'issue de l'audition du ministre, la Commission a examiné pour avis les crédits du programme « Fonction publique ».

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de budget n'était pas à la hauteur des enjeux auxquels la fonction publique est confrontée et a invité la Commission à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits.

La Commission a désapprouvé les conclusions du rapporteur et a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR

- Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT : M. Jean-Marc CANON, secrétaire général

- Fédération syndicale unitaire (FSU) : M. Gérard ASCHIERI, secrétaire général, Mme Anne FERAY, secrétaire nationale

- Fédération générale des fonctionnaires FO : M. Gérard NOGUES, secrétaire général

- Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées : M. Éric FRITSCH, secrétaire général, Mme Maïté DRUELLE, secrétaire générale adjointe

- Fédération générale des fonctionnaires CFTC : M. Yves MISSAIRE, secrétaire général, M. Michel MOREAU, secrétaire général adjoint

- Union nationale des syndicats autonomes des fonctionnaires (UNSA) : Mme Elisabeth DAVID, secrétaire générale, M. Jérôme DARSY, secrétaire national