



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 23

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

FONCTION PUBLIQUE

Rapporteur spécial : M. GEORGES TRON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE	9
A.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006	9
1.– Un très bon bilan stratégique	9
2.– La consommation et la justification des crédits	10
3.– Une tutelle de qualité inégale sur les opérateurs du programme	12
<i>a) L'École nationale d'administration</i>	12
<i>b) Les Instituts régionaux d'administration</i>	13
4.– Les résultats de la performance	13
B.– L'EXÉCUTION EN 2007	16
C.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	18
1.– Le périmètre du programme	18
2.– Les crédits	19
<i>a) Le respect des engagements pris en matière d'action sociale interministérielle</i>	20
<i>b) La stabilité des dotations en faveur de la formation interministérielle</i>	26
3.– La stratégie de performance	28
II.– LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	31
A.– DES ORIENTATIONS VOLONTARISTES	31
B.– LE RETOUR AUX FONCTIONNAIRES DE LA MOITIÉ DES ÉCONOMIES RÉALISÉES PAR LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS	34
1.– La réduction des effectifs	34
<i>a) La mise en œuvre de l'engagement présidentiel de non-renouvellement des départs à la retraite</i>	34
<i>b) Les travaux de l'Observatoire de l'emploi public</i>	49
2.– Le pouvoir d'achat des fonctionnaires	50
<i>a) L'intéressement des fonctionnaires aux économies</i>	50
<i>b) La question de la mesure du pouvoir d'achat</i>	51
<i>c) La rénovation de la négociation salariale</i>	54

C.– UNE NOUVELLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	56
1.– La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences	56
a) <i>L'action dynamique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique</i>	56
b) <i>La mise en place d'un indicateur de performance des fonctions ressources humaines</i>	58
c) <i>La construction de systèmes d'information des ressources humaines</i>	59
2.– Une plus grande individualisation des rémunérations et des carrières.....	61
a) <i>Une extension de la rémunération au mérite</i>	61
b) <i>L'amélioration de la gestion des carrières</i>	62
c) <i>L'expérimentation de l'évaluation des fonctionnaires</i>	62
3.– Les fusions de corps	64
4.– La mobilité des fonctionnaires	65
a) <i>Les mesures prises pour encourager la mobilité</i>	65
b) <i>La Bourse interministérielle de l'emploi public</i>	66
c) <i>La gestion de la haute fonction publique</i>	67
5.– Favoriser une plus grande diversité des recrutements	68
EXAMEN EN COMMISSION	71
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	73
ANNEXE N° 1 : AUDITION RÉALISÉE PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	75
ANNEXE N° 2 : EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE	77

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, seulement 70 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, ce qui n'a pas facilité son travail. Votre Rapporteur spécial note que huit réponses lui ont été envoyées dans la semaine d'examen du rapport en Commission. Quatre de ces réponses ont même été adressées le lendemain de cet examen, le 8 novembre 2007 : elles alimenteront certainement la réflexion en vue du projet de loi de finances pour 2009... En outre l'annexe générale « jaune » *Fonction publique* n'a été distribuée que le 30 octobre 2007.

Le présent rapport spécial (n° 23) couvre deux des programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Les autres programmes de la mission sont traités dans les rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac (n° 21) et Pierre-Alain Muet (n° 22).

Synthèse

Le Gouvernement se donne les moyens d'honorer les engagements qu'il a pris à l'égard des organisations syndicales de fonctionnaires. Les 224 millions d'euros de crédits du programme *Fonction publique* pour 2008 prennent en compte l'individualisation des prestations, qui répond à une aspiration nouvelle des fonctionnaires.

S'agissant de la formation, les crédits des instituts régionaux d'administration (IRA) augmentent de plus de six millions d'euros et, au titre de la formation continue ministérielle, deux millions d'euros sont consacrés à l'allocation pour la diversité dans la fonction publique, qui s'adresse en particulier aux fonctionnaires des quartiers défavorisés. Le cadre juridique de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires est renforcé. Les crédits d'action sociale interministérielle augmentent de 31,6 % en raison notamment de la montée en charge du chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants, de l'extension des aides à l'installation des personnels et des prêts mobilité.

Il conviendrait que les crédits d'intervention et les crédits de personnel de la DGAFP soient rattachés au programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, et non au programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, afin que le pilotage de la fonction publique fasse l'objet d'une action au sein du programme du même nom.

La gestion de l'ENA devrait être exemplaire dans le cadre de la politique de maîtrise de dépenses publiques. Or, la convention d'objectifs et de moyens n'a toujours pas été signée et l'ENA continue à effectuer chaque année plusieurs millions d'euros de dépenses immobilières liées au transfert à Strasbourg. Celles-ci sont financées par l'emprunt ayant suivi le rachat par la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) de l'ancien immeuble parisien de l'école.

Le budget général de l'État pour 2008 prévoit 22 791 suppressions de poste (ETPT - équivalents temps plein travaillés). Cette action s'inscrit dans une politique générale de dépense publique : en cinq ans, grâce au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, soit 155 000 départs non remplacés, l'économie devrait atteindre 4,5 milliards d'euros. Certains ministères, comme l'Agriculture, l'Économie et la Défense, vont au-delà du non-remplacement d'un départ sur trois dégageant des marges de manœuvre pour que d'autres, comme le Logement, la Ville et la Justice, bénéficient de créations de postes.

Les dépenses de personnel (titre 2) progressent de 1,1 %, malgré une réduction des effectifs, en raison de l'augmentation de deux milliards d'euros des cotisations et contributions sociales. L'augmentation annuelle des pensions de retraite est estimée à 4 % pour la période 2008–2012.

Le projet de loi de finances pour 2008 recense au total 649 opérateurs de l'État. En dépit de la politique de réduction globale des effectifs, on note chez eux une augmentation de 2 547 ETPT, dont 209 sont liés à la création de nouveaux opérateurs. Il conviendrait de veiller à ce que les opérateurs soient soumis, en matière d'effectifs comme de gestion immobilière, aux mêmes règles que les services de l'État.

Une clarification paraît nécessaire pour déterminer une méthodologie partagée de la mesure du pouvoir d'achat des fonctionnaires, en complétant la variation de la valeur du point par les autres paramètres comme l'avancement, les promotions, le régime indemnitaire, les rémunérations accessoires, l'intéressement collectif ou individuel, les heures supplémentaires ou l'action sociale. On pourrait en particulier, dans le GVT (glissement vieillesse technicité) distinguer le « V » et les mesures automatiques du « T » et des choix discrétionnaires. Il semble également nécessaire de continuer à aller vers plus de souplesse dans la gestion de la fonction publique, en particulier en déconnectant la détermination du point pour les trois fonctions publiques. Le système actuel empêche d'accomplir les efforts nécessaires, en particulier pour la fonction publique hospitalière. Une plus grande individualisation des rémunérations et des carrières est à rechercher, en particulier avec une extension de la rémunération au mérite, non seulement pour les agents mais aussi pour leur service.

Ce projet de budget respecte les engagements pris par le Président de la République en ce qui concerne l'intéressement des fonctionnaires aux économies réalisées grâce à la baisse des effectifs. En 2008, 458 millions d'euros d'économies seront réalisées, et 225 millions d'euros sont venus s'ajouter cette année aux mesures catégorielles.

INTRODUCTION

Le programme *Fonction publique*, qui était rattaché les années précédentes à la mission *Direction de l'action du Gouvernement* dépendant du Premier ministre, est cette année rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, sous l'autorité du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, ainsi que de son secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Le présent rapport spécial analyse le rapport annuel de performance (RAP) déposé pour la première fois cette année en annexe au projet de loi de règlement pour 2006, ainsi que le projet annuel de performances pour 2008, annexé au présent projet de loi. Le rapport de performances permet d'informer en détail la représentation nationale sur la gestion 2006. Les crédits du programme *Fonction publique* concernent l'action sociale interministérielle et la formation initiale et continue des fonctionnaires.

La deuxième partie du présent rapport examine les différents aspects de la politique de la fonction publique. Les orientations prises par le Président de la République et le Gouvernement sont résolument volontaristes, en vue d'une modernisation de la fonction publique de notre pays. La réduction des effectifs a permis des économies dont la moitié a été reversée aux fonctionnaires. Les conférences sur l'avenir de la fonction publique engagent une vaste concertation avec les organisations syndicales. La direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) continue son action pour dynamiser la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les différents ministères. La gestion des carrières est améliorée et une évaluation des fonctionnaires, qui se substitue à la notation, sera expérimentée. Les fusions de corps seront poursuivies et la mobilité des fonctionnaires continuera à être encouragée. Plusieurs actions sont entreprises pour favoriser une plus grande diversité des recrutements.

I.- LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE

A.- LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006

En application de la LOLF, et pour la première fois le 31 mai 2007, le rapport annuel de performances sur le programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* est présenté en annexe au projet de loi de règlement pour 2006. Ce rapport constitue une véritable « **reddition de comptes** » sur l'année 2006. Il présente la consommation des crédits et des emplois, les résultats en matière de stratégie de performance et la nouvelle comptabilité en termes d'analyse des coûts et de charges réelles.

1.- Un très bon bilan stratégique

Une mention toute particulière doit être faite au bilan stratégique rédigé sous la signature des deux responsables de programme successifs, M. Jean-Marc Sauvé, puis M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement. Cette présentation de deux pages, synthétique et dense, présente clairement les orientations politiques suivies en matière de fonction publique : pilotage de la fonction publique de l'État, formation et action sociale interministérielle. Les sujets évoqués sont une fois de plus révélateurs du fait qu'il est plus logique que ce soit le Directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) qui en soit le responsable de programme⁽¹⁾. De même, le fait que cette présentation stratégique mentionne comme domaine premier d'intervention le pilotage de la fonction publique de l'État fait une nouvelle fois regretter qu'il ne s'agisse pas d'une action à part entière du programme, situation rendue impossible par le fait que les crédits de personnel de la DGAFP sont imputés sur l'autre programme de la mission. Cette situation avait été critiquée abondamment et de façon convergente, dans les rapports de l'Assemblée nationale, de la Cour des comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes. Le rapport de performances indiquait que la situation pourrait évoluer dans le projet de loi de finances pour 2008, mais il n'en a malheureusement rien été.

Pour le prochain rapport de performances, il conviendra de rechercher **une plus grande appropriation de l'ensemble du document par le responsable de programme**. Une réflexion doit être engagée entre la direction du Budget et la DGAFP pour clarifier le partage des rôles dans l'élaboration du rapport de performances : à la première la définition de la méthode commune, à la seconde une plus grande liberté dans l'expression de la politique conduite et des choix opérés. Ainsi, de façon anecdotique, les tableaux de mouvements de crédits en gestion sont présentés page 76, alors que l'explication de ces mouvements figure

(1) Cette demande répétée de votre Rapporteur spécial a été exaucée dans le projet de loi de finances pour 2008.

page 88... C'est à ce prix seulement que le rapport de performances prendra toute sa dimension politique, en se concentrant sur les grands enjeux, en mettant en avant les orientations principales définies par le ministre, et en jugeant des résultats sur un nombre raisonnable d'indicateurs significatifs.

La stratégie de performance, avec les objectifs et indicateurs, doit être le résultat visible, pour le Parlement, d'une démarche généralisée de pilotage par la performance. S'agissant de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC), le schéma de déversement présenté dans le rapport de performances réimpute sur les deux actions du programme *Fonction publique* une partie des dépenses de personnel et de fonctionnement de la DGAFP (4,3 millions d'euros sur un total de 16 millions d'euros). L'analyse en termes de coûts complets n'est présentée cette année qu'à titre indicatif, au mieux illustratif.

2.- La consommation et la justification des crédits

CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits votés	137,7	137,7
Crédits ouverts	128,5	129,7
Crédits consommés	126,9	124,2

Source : rapport annuel de performances

L'adoption d'amendements d'origine parlementaire et gouvernementale lors du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2006 a conduit à une minoration des demandes de 730 391 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. La consommation des crédits, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, est restée en deçà des montants autorisés initialement par le Parlement.

Le rapport de performances présente une justification des dépenses qui, au-delà de sa grande technicité, rend compte dans de bonnes conditions de la gestion passée.

La gestion de la **réserve de précaution** destinée à la régulation budgétaire a été assurée en début d'exercice, par une réfaction de 5 % sur l'ensemble des crédits, hors titre 2 et subventions. La Cour des comptes, dans son rapport de mai 2007 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2006), note cependant que l'effort de régulation budgétaire a porté principalement sur les établissements (ENA et IRA), par prélèvement sur fonds de roulement ; elle estime qu'une telle pratique ne pourra durablement se répéter, et rend urgente une réflexion sur une meilleure répartition de cette contrainte budgétaire. Les crédits gelés en début d'année ont été définitivement annulés par trois décrets (environ 7 millions d'euros), qui ont également concerné les reports de 2005 sur 2006. Les autorisations d'engagement ouvertes ont été engagées à hauteur de 99 %.

En cours de gestion 2006, aucune mesure de **fongibilité** asymétrique au sens strict n'a été prise puisque le programme *Fonction publique* ne disposait d'aucun crédit de personnel. La seule réelle mesure de fongibilité opérée entre les deux actions du programme a concerné le redéploiement d'une enveloppe destinée initialement à l'action sociale interministérielle de 1,6 million d'euros au bénéfice des cinq IRA. Compte tenu des dépenses constatées en fin d'exercice 2006 légèrement inférieures aux prévisions initiales en matière d'action sociale, ce redéploiement a permis de maintenir les fonds de roulement des instituts à 1,5 mois de fonctionnement.

Le programme a bénéficié d'un transfert de 150 000 euros en crédits de paiement en provenance du programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État*, pour la rénovation de la bourse interministérielle de l'emploi public ; il a effectué un transfert de près de 2 millions d'euros en crédits de paiement vers le programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement*, pour la rénovation des restaurants interadministratifs.

Quelque 15,2 millions d'euros d'autorisations de programme engagées avant le 31 décembre 2005 ont été transformés en autorisations d'engagement dans la gestion 2006 (principalement pour la rénovation des restaurants interadministratifs). Le report d'autorisations d'engagement sur 2007 se limite à 3,2 millions d'euros, ce qui constitue un montant plus normal. S'agissant des crédits de paiement, le solde des autorisations d'engagement engagées non couvertes par des crédits de paiement consommés au 31 décembre 2006 s'élève à 17,9 millions d'euros. Il s'agit essentiellement des crédits d'action sociale, pour le marché pluriannuel de réservation de logements pour fonctionnaires (environ 15 millions d'euros). Quelque 4,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés en 2007, ce qui correspond exactement au maximum de 3 % autorisé par la LOLF, la différence entre les crédits de paiement ouverts et les crédits de paiement consommés ayant dépassé les 5 millions d'euros.

La consommation des crédits de l'action 1 (*Formation des fonctionnaires*) a été très proche de la prévision (68 millions d'euros contre 69,8 millions d'euros en crédits de paiement). La gestion a été fortement contrainte par la réserve de précaution. On a vu que l'ENA n'a consommé que 29,3 millions d'euros en crédits de paiement, en profitant d'une baisse conjoncturelle du nombre d'élève, en puisant dans son fonds de roulement et en comprimant certaines dépenses. Les IRA ont par contre dû bénéficier d'un abondement en provenance de l'action 2 (action sociale interministérielle), leur fonds de roulement étant déjà réduit au minimum (32,7 millions d'euros de crédits de paiement consommés). La formation continue interministérielle représente 2,7 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits DGAFP relatifs à la communication et aux études sont inscrits dans cette action ; les crédits de paiement consommés s'élèvent seulement à 1 million d'euros (1,5 million d'euros ouverts), mais les autorisations d'engagement s'élèvent à 1,8 million d'euros (1,5 million d'euros ouverts), en raison de la passation de marchés pluriannuels. Il s'agit d'un des rares cas où, en titre 3, les autorisations d'engagement ne correspondent pas exactement aux

crédits de paiement. Les subventions aux organisations syndicales de fonctionnaires de l'État (2,2 millions d'euros de crédits de paiement consommés) figurent également dans cette action.

La consommation de l'action 2 (*Action sociale interministérielle*) a été inférieure de près de 12 millions d'euros à la prévision (67,8 millions d'euros en crédits de paiement), en raison du redéploiement sur l'action 1 en faveur des IRA et du décret de transferts pour la rénovation des restaurants interadministratifs. Ces crédits ont permis de financer les diverses prestations sociales proposées aux agents publics : chèque vacances, chèque emploi service universel (CESU), aide à domicile par titre emploi service, aide ménagère à domicile, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, aide et prêts à l'installation des personnels de l'État, « prêt mobilité » (ex. « LOCAPASS ») et restaurant interadministratifs.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'en 2006, le programme *Fonction publique* ne contient ni les crédits de personnel ni les plafonds d'emplois correspondant aux effectifs de la DGAFP, qui sont rattachés au programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

3.– Une tutelle de qualité inégale sur les opérateurs du programme

a) *L'École nationale d'administration*

Le rapport de performances présente les missions et la réforme de l'ENA, ainsi que ses liens avec l'autorité de tutelle (DGAFP) et sa stratégie de performance. **Cette présentation est cependant trop générale et se contente de rappeler les principales missions de l'école.** La dimension stratégique de ce document est nettement insuffisante, que ce soit dans la définition d'objectifs porteurs de projet mobilisateur pour l'école, ou encore dans la présentation de l'apport de l'école à la stratégie de performance du programme.

L'ENA a présenté des comptes où ses dépenses exécutées s'élèvent à 40,6 millions d'euros en 2006 (contre 45,9 millions d'euros de dépenses prévues). **Nous ne sommes pas sûrs que cette comptabilisation contienne l'intégralité des dépenses de l'ENA, notamment les dépenses immobilières, liées au transfert à Strasbourg, dont certaines sont imputées sur le BOP des services du Premier ministre du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.** Il aurait en outre été utile de disposer d'un cumul pluriannuel de l'ensemble des dépenses immobilières liées à ce transfert. Par analogie, il aurait également été utile de disposer d'un bilan complet des dépenses immobilières des services du Premier ministre financées par ce CAS grâce à la vente de l'ancien immeuble de l'ENA rue de l'Université (45 millions d'euros).

Les ressources exécutées de l'ENA s'élèvent à 39,2 millions d'euros en 2006, la différence par rapport aux recettes (40,6 millions d'euros) étant financée sur le fonds de roulement. Nous avons déjà indiqué que la subvention de l'État

s'est élevée à 29, 4 millions d'euros, après retranchement de la réserve de précaution de 5 % (inscription de 30,9 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006). Dans ces conditions, il est pour le moins étrange que le rapport de performances présente un tableau de prévisions de recettes pour 2006 dans lequel il est indiqué une subvention de 35,7 millions d'euros. Sans plus ample précision, cette somme pourrait correspondre à la demande initiale formulée par l'ENA en début de cycle de préparation du budget 2006. Le responsable de programme devrait veiller à ce que les opérateurs dont il assure la tutelle ne communiquent pas au Parlement des données budgétaires qui n'ont pas fait l'objet d'arbitrage favorable.

L'ENA a présenté une comptabilisation des emplois en méthodologie ETP (équivalent temps plein), hors plafond d'emploi du ministère, d'où il ressort que l'école a consommé 224 ETP pour les personnels permanents (252 ETP prévus dans le projet annuel de performances 2006) et 357 ETP pour les élèves et stagiaires (406 dans le projet annuel de performances 2006). La prévision 2006 telle que figurant dans le RAP est d'ailleurs une prévision révisée qui a été effectuée dans le projet annuel de performances 2007 : 229 ETP pour les emplois permanents et 362 ETP pour les élèves et stagiaires. Ces incertitudes sur le nombre d'emplois sont certainement expliquées par l'appropriation progressive des nouveaux outils de comptabilisation.

Enfin, il est dommage que le rapport de performances ne présente pas les ressources, les dépenses et les emplois de l'ENA en 2005, ce qui aurait permis de suivre l'évolution entre 2005 et 2006.

b) Les Instituts régionaux d'administration

Le rapport de performances présente l'activité des cinq IRA, en recrutement et formation initiale pour l'encadrement intermédiaire de la filière administrative de l'État, ainsi qu'en formation continue de l'appareil de l'État dans les territoires. Il mentionne la convention triennale d'objectifs et de gestion signée par la DGAFP et les cinq IRA, et indique que son renouvellement sera engagé au second semestre 2007. Les grandes lignes de cette convention auraient pu avantageusement être présentées dans le rapport de performances.

Les IRA ont respecté la programmation financière initiale pour leurs ressources (la réfaction de 5 % due à la réserve de précaution a été financée par redéploiement) et leurs dépenses. Ils ont consommé 117 ETP pour les personnels permanents (122 ETP prévus dans le projet annuel de performances 2006) et 657 ETP pour les élèves et stagiaires (730 dans le projet annuel de performances 2006).

4.– Les résultats de la performance

L'objectif 1 (*gestion des ressources humaines*) est mesuré par le nombre de réponses des ministères à l'enquête annuelle de l'Observatoire de l'emploi

public sur la **gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et de compétences** (GPEEC), une réponse incomplète étant comptabilisée à 0,5. Le résultat, qui correspond à la prévision, est de 12 sur un total de 18 ministères. Avec **l'article 113 de la loi de finances pour 2007, adopté à la suite d'un amendement de votre Rapporteur spécial**, la DGAFP devrait avoir un levier pour exiger 18 réponses argumentées (« *Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État.* »). La DGAFP annonce d'ailleurs qu'elle fera évoluer l'indicateur dans un sens plus qualitatif, afin d'évaluer en détail la politique de gestion des ressources humaines des différents ministères.

L'objectif 2 (*déconcentrer la gestion des corps de fonctionnaires*) est mesuré par le pourcentage d'actes de gestion déconcentrés. Le défaut de contribution des ministères a entraîné un **abandon** de l'indicateur. Il est dommage que l'on ait renoncé à mesurer une des conditions de réussite de la mise en œuvre de la LOLF, à savoir donner au responsable de programme une certaine autonomie en matière de gestion de personnel. La DGAFP annonce qu'elle réfléchit à un indicateur représentatif de la réduction du nombre de corps (pour simplifier la gestion et favoriser la mobilité), ce qui est très utile mais ne couvre pas le besoin.

L'objectif 3 (*reconnaissance des résultats*) mesure le nombre de cadres concernés par la **rémunération à la performance**. La prévision et la cible ont été exactement atteintes (185). Si le dispositif est étendu aux chefs de service et aux sous-directeurs, l'indicateur pourrait être adapté en ce sens.

Les objectifs 4, 5 et 6 mesurent la formation initiale délivrée aux fonctionnaires. Deux indicateurs mesurent le coût complet par élève d'une part dans les IRA et d'autre part à l'ENA. Le dispositif de comptabilité analytique des IRA assure une grande fiabilité de l'indicateur et une assurance qu'il couvre l'intégralité des dépenses. La réalisation (45 800 euros) est légèrement supérieure à la prévision du projet annuel de performances 2006 (44 200 euros), mais légèrement inférieure à la prévision actualisée dans le projet annuel de performances 2007 (46 000 euros), du fait de l'intégration des dépenses financées sur fonds de roulement. Il est à noter que la cible de 44 000 euros inscrite dans le projet annuel de performances 2006 a été réévaluée à 47 000 euros pour prendre en compte l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique et l'augmentation de la contribution au CAS pension. Dans ces conditions, on ne peut qu'être sceptique sur la signification d'un indice qui incorpore de façon directe des dépenses de personnel, dont l'évolution du coût dépend en grande partie de facteurs exogènes au responsable de programme. Il faut rappeler que la fixation de la valeur du point d'indice fait l'objet de décisions prises au niveau national pour l'ensemble des trois fonctions publiques et que la contribution au CAS pension continuera à augmenter fortement dans les années à venir, du fait de l'évolution de la pyramide des âges.

Un autre indicateur mesure la qualité de la formation dispensée par les IRA, par une enquête annuelle auprès des administrations et des anciens élèves. La construction de l'indice faisant apparaître un taux de réalisation proche de 100 %, la DGAFP envisage de le reconstruire pour qu'il soit plus ambitieux et permette une marge de progression.

L'indicateur sur le coût par élève de l'ENA est moins fiable et moins complet que celui des IRA, du fait de l'absence de comptabilité analytique détaillée, par exemple les coûts immobiliers. Or on sait que le transfert de l'ENA à Strasbourg a entraîné des dépenses immobilières importantes. Celles-ci sont principalement financées sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, grâce à la vente de l'ancien immeuble de la rue de l'Université, vente effectuée au profit de la Fondation nationale des sciences publiques, qui l'a elle-même financée par endettement public, au sens du Traité de Maastricht (46 millions d'euros). Sous cette réserve, la réalisation 2006 (55 000 euros) est très légèrement inférieure à la réalisation 2005 (56 000), le projet annuel de performances 2006 n'ayant fixé ni prévision pour 2006 ni cible à atteindre. L'ENA semble avoir du mal à prévoir le coût par élève car la prévision 2006 inscrite dans le projet annuel de performances 2007 est de... 63 000 euros. L'explication donnée de cette réévaluation est relative aux surcoûts conjoncturels des charges d'enseignement dus à une superposition de cursus (transition dans la réforme). Cette modération de l'évolution de l'indice s'explique, selon le RAP, par un nombre d'élèves plus faible que prévu et par des économies de gestion (marchés, frais de déplacement, indemnités de résidence...), sans que l'on sache la part respective de ces facteurs. En outre, l'interprétation de cet indicateur est incertaine du fait de l'évolution non prévisible des promotions annuelles (démissions ou reports de scolarité). Pour toutes ces raisons, **la DGAFP pourrait réfléchir à la construction d'indicateurs mesurant la qualité de la formation initiale de l'ENA, par enquête.**

L'objectif 6 (*réduire les délais de recrutement des IRA*) mesure le délai entre l'inscription au concours et le début de la formation. Deux mois ont été gagnés entre 2005 et 2006, et il semble que les délais actuels soient maintenant incompressibles.

L'objectif 7 (*optimisation de la formation continue*) est mesuré par deux indicateurs qui ont été abandonnés, pour des raisons techniques. La DGAFP réfléchit à la construction d'un nouvel indicateur mesurant la qualité de la formation continue. Ce nouvel indicateur sera d'autant plus important que la loi de modernisation de la fonction publique de juin 2006 et l'accord interprofessionnel de novembre 2006 ont dynamisé la formation continue dans la fonction publique, avec notamment le droit individuel à la formation. Le CIAP suggère que les indicateurs retenus soient le nombre de jours stagiaire par an au niveau déconcentré ou le coût moyen d'une action de formation déconcentrée.

L'objectif 8 (*déconcentrer l'action sociale interministérielle*) était mesuré par un indicateur qui a été abandonné, du fait que les crédits de rénovation des restaurants interadministratifs ont été transférés au ministère de l'Équipement. La DGAFP réfléchit à un nouvel indicateur qui compare le coût de revient d'un repas aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective.

L'objectif 9 (*optimiser la gestion des prestations d'action sociale*) est mesuré par le coût de gestion du prestataire extérieur, actuellement la Mutuelle fonction publique (MFP). La valeur de cet indicateur évolue légèrement à la baisse entre 2005 et 2006. Le suivi de cet indicateur sera intéressant l'an prochain, avec l'organisation de nouveaux appels d'offre pour les marchés de prestations, anciennes et nouvelles (chèque emploi service universel - CESU, garde d'enfant et prêt mobilité), et l'extension aux éventuels nouveaux prestataires.

B. – L'EXÉCUTION EN 2007

En 2007, le programme *Fonction publique* est doté en loi de finances initiale de 173,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 172 millions d'euros en crédits de paiement. La hausse des crédits en 2007 par rapport à l'année 2006 (+ 25 %) a été principalement induite par :

– le rebasage des prestations sociales existantes (chèque-vacances, aide ménagère à domicile et l'aide à l'installation des personnels de l'État) qui ne pouvaient plus être prises en charge par la réduction du fonds de roulement excessif à disposition du prestataire chargé de la gestion de ces prestations ;

– la montée en charge des nouvelles mesures (chèque emploi service universel et dispositif du prêt mobilité) inscrites au titre du protocole du 25 janvier 2006 ;

– le programme de rénovation des restaurants inter-administratifs.

Une partie de cette augmentation résulte du transfert des crédits ministériels destinés à la prestation pour la garde des jeunes enfants et affectés à la rénovation des RIA sur le programme *Fonction publique*.

Compte tenu de l'ouverture des crédits de report, de la mise en place de mesures de régulation budgétaire et de mouvements réglementaires, le montant des crédits disponibles au 1^{er} semestre 2007 est de 228,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 226,89 millions d'euros en crédits de paiement. Le niveau de consommation au titre de 2007 est estimé à environ 225 millions d'euros en autorisations d'engagement et 220 millions d'euros en crédits de paiement, soit un taux d'engagement de 98,5 % et un taux de consommation de 96,75 %.

CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

Action / Sous-action	Loi de finances initiale		Crédits disponibles au 1 ^{er} semestre 2007		Prévisions d'exécution 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formation des fonctionnaires	71	71	70	70	70	70
ENA	30,9	30,9	30,3	30,3	30,3	30,3
IRA	32,6	32,6	32,3	32,3	32,3	32,3
Formation interministérielle	3,6	3,6	3,4	3,4	3,4	3,4
Communication et études	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Subventions aux organisations syndicales	2,2	2,2	2,4	2,7	2,4	2,4
Action sociale interministérielle	102,3	101	158,2	156,9	154,7	149,5
Aide aux familles	54	54	84,6	83,4	86,1	77,7
Retraités	27	27	26,3	26,3	26,3	26,3
Logement et restauration	19,6	18,6	45,4	45,3	40,4	43,6
Sections régionales interm. d'action sociale	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
Totaux	173,4	172	228,2	226,9	224,70	219,5

Source : DGAFP

Les principaux mouvements intervenus au cours du 1^{er} semestre 2007 sont les suivants :

- l'ouverture de crédits en report pour un montant de 0,15 million d'euros en autorisations d'engagement et 4,13 millions d'euros en crédits de paiement ;

- le transfert et le virement d'une enveloppe de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au bénéfice du programme *Fonction publique* destinée à financer les mesures sociales interministérielles sur décision du Premier ministre du 31 janvier 2007.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre des mesures de régulation budgétaire sur le programme, en 2006 et 2007, la mise en réserve a été appliquée à chacune des lignes du budget du programme *Fonction publique* au prorata de leurs dotations en loi de finances initiale. Les dotations des actions ou prestations dont le montant est fixé réglementairement ou faisant l'objet d'engagements antérieurs n'ont pas fait l'objet de mise en réserve.

En cours de gestion 2007, aucune mesure de fongibilité significative n'a été prise à ce jour. Les modalités de gestion des principes de fongibilité au sein du programme *Fonction publique* sont encadrées au niveau central par une charte de gestion commune à l'ensemble des services du Premier ministre et entre les

niveaux centraux et locaux par des chartes de gestion spécifiques aux BOP locaux du programme et aux UO locales du BOP central du même programme. La budgétisation des enveloppes du programme *Fonction publique* réduit, sous réserve des aléas de gestion, les possibilités de mouvements de crédits en cours de gestion au sein du programme.

C.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

1.– Le périmètre du programme

Le changement de la maquette « missions, programmes, actions » ainsi que le rattachement du programme *Fonction publique* à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* gérée par le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique n'ont eu aucune incidence sur l'architecture et le contenu du programme *Fonction publique*. Les actions et sous-actions demeurent inchangées.

Votre Rapporteur spécial note que la demande qu'il avait formulée l'an dernier de **regroupement dans le programme Fonction publique des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention de la DGAFP** n'a pas été exaucée, pas plus que la **mise en place d'une nouvelle action dédiée au pilotage de la gestion des ressources humaines**. Il s'agit pourtant de l'activité première de la DGAFP. Celle-ci explique que la mise en place de cette action est conditionnée au rattachement des crédits de personnel de la DGAFP au programme *Fonction publique* et que ce rattachement dépendra de l'évolution prochaine du positionnement juridique de la DGAFP au sein des services du Premier ministre et du ministère du Budget. De plus la taille relativement modeste des effectifs de la DGAFP n'atteindrait pas la taille critique permettant une autonomie de gestion. Enfin la DGAFP rappelle qu'elle a été créée par l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 et qu'elle est expressément placée auprès du Premier ministre.

Votre Rapporteur spécial ne comprend pas le lien qui est fait par la DGAFP entre le rattachement des crédits budgétaires et le positionnement juridique. Il est très possible, par une **délégation de gestion** au sens du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004, qu'un service de l'État confie à un autre service de l'État la réalisation d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de sa mission. En conséquence il propose un **amendement** ayant pour objet le **rattachement des crédits de personnel (titre 2) relatifs à la DGAFP** du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* au programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ces crédits s'élèvent à **9 679 000 euros**, y compris la contribution au CAS *Pension*, dans le projet annuel de performances 2008 du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Les effectifs de la DGAFP s'élèvent à 145 ETPT dans le plafond d'emploi 2007 et à **153 ETPT dans le présent projet de loi de finances**.

Compte tenu du rattachement du programme *Fonction publique* à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à compter de 2008, une nouvelle charte de gestion propre aux ministères dits économiques pourrait s'appliquer au programme *Fonction publique*.

2.– Les crédits

Le programme *Fonction publique* regroupe les crédits d'intervention mis à la disposition de la DGAFP.

Les demandes budgétaires pour 2008 visent principalement :

– à poursuivre la rénovation du dispositif de formation notamment dans le cadre de la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à la formation professionnelle du 21 novembre 2006. **Cet accord permet à tout fonctionnaire de se former et d'évoluer tout au long de sa carrière.** Les grands principes de la réforme ont été fixés par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 (chapitre 1^{er}) ;

– à faire évoluer l'action sociale interministérielle pour qu'elle corresponde mieux aux attentes des agents de l'État notamment dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du protocole du 25 janvier 2006.

Les demandes au titre de l'année 2008 s'établissent à 226,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 224,4 millions d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe se répartit entre les deux actions du programme, *Formation des fonctionnaires* et *Action sociale interministérielle*, comme suit :

CRÉDITS DEMANDÉS EN 2008

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2007
	AE				
Formation des fonctionnaires	800 000	75 700 573		2 424 724	78 925 297
Action sociale interministérielle		127 174 703	20 300 000		147 474 703
Total	800 000	202 875 276	20 300 000	2 424 724	226 400 000
	CP				
Formation des fonctionnaires	800 000	75 700 573		2 424 724	78 925 297
Action sociale interministérielle		127 174 703	18 300 000		145 474 703
Total	800 000	202 875 276	18 300 000	2 424 724	224 400 000

Source : projet de loi de finances pour 2008

Depuis 2006, le volume des demandes budgétaires en crédits de paiement est en augmentation. Les principales mesures nouvelles demandées dans le cadre des projets de loi de finances pour 2007 et 2008 ont concerné essentiellement le volet *Action sociale interministérielle*.

On estime par ailleurs l'État dépense de l'ordre de 1 milliard d'euros annuellement pour l'action sociale à destination de ses agents, en ajoutant à l'action sociale interministérielle les dépenses d'action sociale des différents ministères.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(en crédits de paiement)

Action / Sous-action	Loi de finances initiale 2006	Loi de finances initiale 2007	PLF 2008
Formation des fonctionnaires	69 836 072	71 038 240	78 925 297
ENA	30 900 000	30 900 000	32 000 000
IRA	32 520 627	32 614 821	39 470 000
Formation interministérielle	2 737 238	3 545 212	5 395 573
Communication et études	1 500 000	1 800 000	1 700 000
Subventions aux organisations syndicales	2 178 207	2 178 207	2 359 724
Action sociale interministérielle	67 838 286	100 965 515	145 474 703
Aide aux familles	39 449 260	54 005 046	84 300 000
Retraités	17 126 858	27 010 149	25 964 703
Logement et restauration	9 562 168	18 250 320	25 510 000
Sections régionales interm. d'action sociale	1 700 000	1 700 000	1 700 000
Autres crédits d'action sociale			8 000 000
Total	137 674 358	172 003 755	224 400 000

a) Le respect des engagements pris en matière d'action sociale interministérielle

L'augmentation constatée entre l'enveloppe demandée en 2008 et la dotation attribuée au titre de la loi de finances initiale 2007 (+ 31,6 %) concerne, comme en 2007, le volet *Action sociale interministérielle*. La demande de crédits supplémentaires au titre de l'année 2008 par rapport à 2007 s'explique par les effets conjugués :

– de la dynamique propre - augmentation du nombre de dossiers - des prestations « traditionnelles » (chèque-vacances, aide ménagère à domicile et l'aide à l'installation des personnels de l'État) ;

– de la pérennisation des mesures issues de l'accord du 25 janvier 2006 (prêt mobilité et CESU 0-3 ans), et des mesures annoncées en janvier 2007 (CESU 3-6 ans et réservation de places en crèche et de logements sociaux) ;

– de la nécessité de poursuivre la mise en œuvre du plan pluriannuel de rénovation des RIA.

L'effort budgétaire important suivi depuis deux années montre la volonté claire du Gouvernement de respecter la parole donnée lors des accords signés avec les organisations syndicales et de dégager les moyens financiers suffisants pour la fourniture des prestations d'action sociales.

Les principales mesures sont les suivantes :

– Chèque emploi-service universel pour la garde des jeunes enfants (CESU)

L'État a mis en place, en novembre 2006, **une nouvelle prestation d'action sociale destinée à prendre en charge une partie des frais de garde des enfants âgés de moins de trois ans**, versée sous forme de **chèques emploi-service universel (CESU)** préfinancés, qui permettent aux agents ayant des enfants de moins de trois ans de rémunérer les assistantes maternelles et gardes à domicile et de payer les frais de garde en crèche. Cette nouvelle prestation est ouverte à tous les agents de l'État et son montant (de 200, 350 ou 600 euros) varie en fonction des revenus annuels du ménage. Compte tenu de la montée en charge de la prestation, notamment en raison des démarches entreprises pour limiter l'impact sur les crèches des commissions de remboursement des titres, les besoins au titre de l'année 2008 ont été estimés, sur la base d'un nombre total annuel de 54 000 dossiers, à 21 millions d'euros.

Le CESU pour **la garde des jeunes enfants de 3 à 6 ans est également une nouvelle prestation d'action sociale** qui a été annoncée par le ministre chargé de la fonction publique le 17 janvier 2007 : elle consiste en une aide à la garde d'enfants âgés de trois à six ans, versée sous forme de CESU intégralement préfinancés par l'État. La dépense, en cours de mise en œuvre en 2007, a été estimée pour 2008 à 15 millions d'euros en année pleine.

– Aide à l'installation des personnels de l'État (AIP)

La prestation « aide à l'installation des personnels » (AIP), rénovée au 1^{er} septembre 2006, est destinée à accompagner l'accès au logement locatif des « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'État et des agents affectés en **zones urbaines sensibles (ZUS)**. L'aide a été étendue à l'ensemble du territoire en septembre 2006 (350 euros par agent) et revalorisée pour les agents affectés en régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi qu'en ZUS (700 euros par agent). Elle est destinée aux jeunes fonctionnaires qui viennent d'être nommés ou, désormais, à tout fonctionnaire devant se déplacer à plus de 70 km de son domicile. Le montant total des dépenses prévues au titre de cette prestation en 2008 est évalué à 5,9 millions d'euros.

– Prêt mobilité

Cette prestation, issue des accords du 25 janvier 2006 et dont la mise en œuvre effective est intervenue au courant du début du second semestre de l'année 2007, a pour objet de permettre aux bénéficiaires (« primo-arrivants » dans la fonction publique de l'État remplissant les conditions d'obtention de l'AIP et agents en situation de « mobilité subie » dont les conditions sont définies à l'article 18 du décret n° 90-437 du 28 mai 1990) d'obtenir un **prêt à taux zéro** pour couvrir tout ou partie des versements effectués au titre du **dépôt de garantie** à l'occasion de la prise à bail d'un logement (plafonné à 1 000 euros). L'État prend en charge les intérêts courus sur les prêts consentis, ainsi que les frais administratifs exposés par le prêteur pour la gestion du dispositif, notamment en ce qui concerne l'instruction des dossiers.

D'autres initiatives ont été prises ou poursuivies :

– Chèque vacances (CV)

Le chèque vacances est une prestation pour l'ensemble des agents actifs et retraités de l'État, destinée à l'aide aux loisirs et aux vacances, versée sous forme de titres de paiement spécialisés. **Il constitue la prestation interministérielle d'action sociale la plus largement utilisée par les agents.** Il repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'État correspondant à 10, 15, 20 ou 25 % selon le revenu fiscal de référence (RFR) de l'agent. Plus le RFR est faible, plus la bonification est élevée. Le montant des dépenses prévues au titre de cette prestation est estimé pour 2008 à 32,3 millions d'euros. Cette prévision tient compte de la dynamique propre de la prestation ainsi que de la rénovation des modalités de gestion associées à celle-ci.

– Réservations de places en crèches

La garde d'enfant constitue l'une des deux préoccupations majeures des fonctionnaires en matière d'action sociale. Le dispositif mis en place par la DGAFP, avec l'appui de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins (et pas forcément dans leur commune de résidence). Les réservations, dont la gestion est confiée aux préfets, font l'objet d'un conventionnement avec les structures d'accueil dont le financement est assuré sur une base annuelle. Au niveau local, les caisses d'allocations familiales (CAF) apportent leur expertise aux préfets lors de la négociation des conventions et vérifient que les berceaux réservés sont effectivement occupés par des enfants d'agents de l'État. Le montant des crédits nécessaires à la pérennisation en 2008 du dispositif mis en place en 2007 s'élève à 16 millions d'euros. Ces crédits permettront le maintien des réservations engagées en 2007, soit 1 600 berceaux environ.

– Aide ménagère à domicile (AMD)

L'aide ménagère à domicile (AMD) permet d'apporter une aide dans la vie courante aux retraités qui ne parviennent plus à effectuer les actes quotidiens, compte tenu de leur âge et de leur état de santé. L'AMD est une prestation ouverte aux retraités de la fonction publique de l'État, inspirée de la prestation similaire financée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) au bénéfice de ses ressortissants. Le montant des dépenses prévues au titre de cette prestation est estimé, pour 2008, à 24 millions d'euros. Cette prévision tient compte de la dynamique propre de la prestation ainsi que de la rénovation des modalités de gestion associées à celle-ci.

– Participation de l'État au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Le montant de la participation annuelle de l'État est fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée. En 2006, le montant de la participation de l'État a été de 1,9 million d'euros. Cette participation sera du même montant en 2007. En considérant que l'inflation prévisionnelle pour 2008 sera de 1,6 %, le montant de la participation de l'État sera de près de 2 millions d'euros.

– Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)

Il est demandé la reconduction de la dotation prévue au titre de l'année 2007 en 2008, soit 1,7 million d'euros.

– Autres crédits d'action sociale

Une enveloppe de 8 millions d'euros est réservée au titre de la rénovation de la politique sociale et de la mise en œuvre des nouvelles orientations qui seraient prises en la matière à la suite notamment des conférences sur la fonction publique qui se sont tenues au cours de l'automne 2007.

– Les aides à la restauration : rénovation des restaurants inter administratifs (RIA)

S'agissant des dépenses **d'investissement**, et au titre de l'année 2007, dans le cadre du programme pluriannuel 2007-2011 de remise en conformité aux normes d'hygiène et de sécurité d'environ un tiers du parc des 100 restaurants inter administratifs (RIA), la première phase de réalisation des travaux a mobilisé une enveloppe de 15,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,9 millions d'euros en crédits de paiement. Cette première phase du programme concerne 17 RIA dont la réalisation des travaux est programmée sur plusieurs années. Au titre de l'année 2008, les crédits demandés doivent permettre de poursuivre les opérations lourdes engagées et de lancer les opérations inscrites pour cette année dans la programmation pluriannuelle. Dans ce cadre, la demande est de 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 12 millions d'euros en crédits de paiement.

– Les réservations de logements sociaux

L'accès au logement constitue la première préoccupation des fonctionnaires en matière d'action sociale. Si les réservations dites « réglementaires » mises à la disposition des préfets permettent de répondre aux besoins les plus urgents et de loger les ménages en situation particulièrement difficile, cette offre de logements dont ni l'implantation géographique, ni la structure ne sont maîtrisées se prête mal à une politique active d'accompagnement au logement conçue dans le cadre de la politique des ressources humaines et de l'amélioration du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Dès lors, il est nécessaire de proposer une offre correspondant aux besoins des agents de l'État, notamment en termes d'implantation géographique et de qualité des logements. Seule la procédure de réservation conventionnelle de logements répond à cette nécessité. Pour ce faire, la DGAFP a commandité une enquête auprès d'un cabinet spécialisé afin de proposer la procédure et la méthode à même d'assurer le suivi des réservations. Ses conclusions seront remises fin 2007.

Les conventions de réservations sont conclues pour une durée de 20 ou 25 ans. Elles sont généralement signées lors de la constitution des projets de construction, avant même le dépôt du permis de construire. Le coût des réservations est payé en deux versements de 50 % du montant total chacun, le premier intervenant lors de la signature des conventions et le second lors de la mise à disposition des logements. Les besoins en financement au titre de la procédure des réservations conventionnelles s'élèvent à 6,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,12 millions d'euros en crédits de paiement.

– Les réservations de logement en Ile-de-France (ex-FARIF)

Les réservations de logements sociaux réalisées dans le cadre de la procédure dite « ex-FARIF » ont été suspendues à compter de l'année 2004. Cependant, en raison de la durée inhérente aux opérations de construction de bâtiments, des besoins en crédits de paiement demeurent nécessaires pour assurer le financement des conventions signées par l'État avant l'année 2004 dans le cadre des autorisations de programme mises à la disposition de la DGAFP. Un bilan exhaustif des besoins en crédits de paiement, réalisé par la direction régionale de l'équipement de la région Île-de-France en 2006, après enquête auprès de chacune des directions départementales de la région, a permis d'évaluer à un peu plus de 13 millions d'euros le montant cumulé des crédits de paiement qui devront être alloués pour solder les conventions en cours. Au cours de l'année 2007, 10 millions d'euros de crédits de paiement ayant été mobilisés pour solder la procédure, les besoins pour l'année 2008 s'élèvent donc à 3,15 millions d'euros en crédits de paiement, aucune autorisation d'engagement nouvelle n'étant nécessaire.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'effort maintenu par le Gouvernement en matière d'action sociale. Il estime cependant qu'une partie non négligeable des moyens est affectée à des actions qui sont liées certes à des aspects importants pour les fonctionnaires mais qui ressortissent exclusivement aux loisirs ou à la sphère privée : chèques vacance, aide ménagère à domicile (essentiellement pour les retraités). **Or la vocation première de l'action sociale est d'aider les fonctionnaires à concilier vie familiale et vie professionnelle.** D'ailleurs l'attente principale des agents porte sur le logement (essentiellement à Paris ou dans les grandes agglomérations), la garde des enfants et, dans une moindre mesure, la restauration collective.

On peut prendre l'exemple d'un jeune fonctionnaire provincial de catégorie B qui a été affecté à Paris en premier poste (agent de police, personnel administratif de l'Équipement...). Il doit faire face d'abord au problème du logement, car son salaire, d'environ 1 200 euros en début de carrière, lui impose de chercher en banlieue à une grande distance de son lieu de travail, occasionnant souvent plus d'une heure de transport. Le bailleur exigera sans doute qu'un garant se porte caution et que son salaire soit au moins égal à trois fois le loyer. Au bout de quelques années, ce fonctionnaire se sera marié et aura des enfants. Il aura alors essentiellement le problème de la garde des enfants après 17 h 30. Ce problème touchera d'autant plus les femmes, qui souvent sont poussées à travailler à mi-temps et à sacrifier leur carrière, ce qui est un facteur réel de discrimination. **Votre Rapporteur spécial estime que, dans ces conditions, il pourrait être utile de réfléchir à un redéploiement des moyens de l'action sociale dans cette direction visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.**

*

* *

Enfin, il convient de noter que le cadre juridique de la protection **sociale complémentaire des fonctionnaires** a été consolidé.

La protection sociale complémentaire des fonctionnaires

Les modalités d'intervention de l'État en faveur des mutuelles auxquelles adhèrent ses personnels ont été condamnées en droit, tant interne que communautaire.

Dans un arrêt du 26 septembre 2005, Mutuelle générale des services publics, le Conseil d'État a enjoint à l'État d'abroger, dans un délai de six mois, l'article R. 523-2 du code de la mutualité (ancien) et l'arrêté interministériel du 19 septembre 1962 (dit « *Chazelle* ») qui servaient de base légale au versement de subventions aux mutuelles, au motif que ces dispositions créent une rupture d'égalité de traitement entre les mutuelles en réservant le bénéfice des subventions aux seules mutuelles exclusivement constituées d'agents de l'État et des établissements publics nationaux.

Par ailleurs, le 22 juillet 2005, la Commission européenne a adressé à la France une recommandation proposant l'adoption, pour le 1^{er} janvier 2006 au plus tard, de cinq mesures utiles concernant les aides d'État versées aux mutuelles. Elle estime, en effet, que les mesures prises en faveur des mutuelles de fonctionnaires de l'État, telles que les subventions directes, constituent des

aides incompatibles avec le marché commun car elles sont susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence en réservant aux seules mutuelles de fonctionnaires le subventionnement d'activités de nature concurrentielle.

Prenant acte de la nécessité de faire évoluer le système organisant actuellement la participation de l'État employeur à la protection sociale complémentaire de ses agents, le Gouvernement a demandé à ce qu'une réflexion soit engagée au niveau interministériel ainsi qu'avec les partenaires sociaux sur les évolutions susceptibles d'intervenir sur la protection sociale complémentaire des agents publics.

Les autorités françaises ont affirmé clairement que la protection sociale complémentaire constituait un objectif social, pour améliorer les conditions de vie des agents publics. C'est pourquoi une disposition a été introduite par l'article 39 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique qui définit le caractère social et l'étendue du champ de la protection sociale complémentaire. Cette disposition est applicable de façon transversale aux trois fonctions publiques.

Le décret d'application n° 2007-1373 du 19 septembre 2007, fixant les règles régissant le système d'aide rénové, a été approuvé par la Commission européenne le 30 mai 2007.

Deux orientations majeures ont guidé l'élaboration de ce texte :

– prendre en compte les exigences d'égalité de traitement et de respect de règles de sélection transparente ;

– préserver les facteurs de solidarité, en particulier intergénérationnels et familiaux afin de maintenir le niveau de protection sociale des agents de l'État.

Le nouveau système consiste donc dans le versement *a posteriori* par l'État d'une aide attribuée à l'organisme de référence ou répartie entre les organismes de référence en fonction des transferts effectifs de solidarité mis en œuvre et compte tenu du nombre d'agents affiliés.

L'accès à la participation est réservé aux seuls organismes proposant des contrats vérifiant les critères de solidarité, notamment un degré de mutualisation suffisant entre actifs et retraités. La désignation du ou des organismes assureurs s'effectue par le biais d'une mise en concurrence. La procédure sera menée par l'employeur public, à partir du cadre général défini par le décret.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

b) La stabilité des dotations en faveur de la formation interministérielle

La dotation dédiée à la formation interministérielle est relativement stable. Les demandes de crédits complémentaires par rapport à la loi de finances initiale 2007 concernent principalement :

– **l'ENA** : une augmentation de 1,1 million d'euros au titre de la consolidation dans le budget d'une partie des 29 emplois du centre des études européennes de Strasbourg (CEES) (0,6 million d'euros) et des coûts salariaux supplémentaires induits par l'augmentation du taux de contribution employeur aux charges de pension des fonctionnaires (0,5 million d'euros) ; le coût résiduel des emplois du CEES sera autofinancé par l'ENA par la poursuite de l'optimisation de sa gestion ;

– **les IRA** : une augmentation de 6,86 millions d'euros consécutive aux recrutements d'attachés par les ministères liés suite à l'augmentation des effectifs d'élèves de 45,5 élèves, à la mise en œuvre des réformes de la scolarité et de la déconcentration des concours d'accès aux IRA et à la prise en compte de l'augmentation du taux de contribution employeur aux charges de pension des fonctionnaires ;

– **la formation continue interministérielle** : une augmentation de 2 millions d’euros en raison de la mise en œuvre en année pleine du dispositif « allocations pour la diversité dans la fonction publique ». Cette opération a pour ambition d’aider concrètement les jeunes issus de milieux défavorisés, particulièrement méritants, à préparer les concours de la fonction publique. La dotation de 2 millions d’euros, qui permettra d’attribuer annuellement 1 000 allocations de 2 000 euros, est assurée en gestion par transfert de crédits du programme *Vie étudiante* vers le programme *Fonction publique*.

Le contrat d’objectifs et de moyens n’a toujours pas été signé entre le responsable de programme et l’ENA. Il s’agit pourtant d’une promesse du ministre de la Fonction publique, M. Christian Jacob, lors de la discussion, en novembre dernier, du projet de loi de finances pour 2007. La DGAFP explique que les travaux devant conduire à la conclusion d’une convention d’objectifs et de gestion ont été engagés ces derniers mois. Dans le contexte de la prise de fonctions du nouveau directeur de l’établissement, la DGAFP a rappelé sa volonté d’aboutir à proche échéance sur ce sujet. Un premier projet a été transmis à la tutelle par l’établissement fin septembre dans le prolongement du séminaire interne à l’École organisé en juillet dernier. Des échanges approfondis seront encore nécessaires avant d’aboutir au document final. L’objectif est toujours de parvenir à la signature de cette convention avant le terme de l’année 2007.

Le pilotage des IRA a été formalisé par une **convention triennale d’objectifs et de gestion signée le 5 juillet 2004**. Par ce document commun, les IRA et la DGAFP, qui en exerce la tutelle, ont souhaité partager une même vision de l’évolution des missions et de la gestion des instituts sur les trois prochaines années. Ainsi, outre des objectifs relatifs à la gestion interne des établissements, cette convention comprenait, à titre principal, deux engagements majeurs :

- la professionnalisation de la formation initiale des futurs attachés d’administration, mission principale des IRA ;
- l’évolution des concours d’accès aux instituts régionaux d’administration.

Dans ce contexte où les deux projets de réformes prévus par la convention d’objectifs et de gestion seront mis en œuvre dans les toutes prochaines semaines, les travaux de révision et de renouvellement de ce document seront engagés avec les cinq instituts en vue d’aboutir, en 2008, à la signature d’une nouvelle convention.

– **La gestion immobilière de l’ENA**

Dans le cadre de la réforme de l’ENA et, plus particulièrement, du regroupement de ses activités à Strasbourg, le bâtiment principal de l’École au 13, rue de l’Université a fait l’objet d’une cession, finalisée en décembre 2005, au bénéfice de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), pour un montant de 46,4 millions d’euros.

Une partie du produit de cette cession a été affectée sur le Compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* du budget opérationnel de programme *Services du Premier ministre*. Ces crédits visaient à permettre à l'ENA de clore une série d'opérations liées au regroupement de ses activités à Strasbourg.

Un premier versement de 880 000 euros est intervenu en 2006 au titre de la contrepartie financière due à la FNSP liée à l'occupation partagée du site du 13, rue de l'Université. Un second versement de 12,1 millions d'euros est intervenu en juillet 2007 afin de financer une **extension de l'École à Strasbourg**. Le projet consiste en la construction d'une aile supplémentaire au bâtiment de la Commanderie Saint-Jean sur un terrain mis à la disposition par la ville de Strasbourg pour un euro symbolique. Cette extension permettra de mettre un terme au relogement provisoire dans des locaux loués par la ville de Strasbourg.

En dernier lieu, un versement de 2,4 millions d'euros devrait intervenir avant le terme de l'exercice 2007 au titre du financement de la **maison des élèves** à Strasbourg (1,5 million d'euros), du solde des travaux réalisés sur le site de l'Observatoire (600 000 euros) et du déménagement de la rue de l'Université vers la rue de l'Observatoire (322 000 euros).

Votre Rapporteur spécial regrette que le schéma de déversement de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) ne réaffecte pas ces dépenses au programme *Fonction publique*. Il constate également que ces dépenses immobilières de l'ENA ne figurent pas dans la partie consacrée à l'opérateur de l'État qu'est l'ENA dans le projet annuel de performances 2008 sur la *Fonction publique*. Pour toutes ces raisons, un amendement a été déposé par votre Rapporteur spécial visant à réduire la subvention publique à l'ENA d'un million d'euros.

3.– La stratégie de performance

Votre Rapporteur spécial souligne cette année encore **le remarquable travail effectué par la DGAFP dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse orientée vers la modernisation de la fonction publique**. La présentation stratégique et sa déclinaison en objectifs et indicateurs sont encore améliorées par rapport à l'an dernier.

La liste des objectifs et indicateurs associée au projet annuel de performances 2008 présente certaines **nouveautés** par rapport à l'année dernière. Tel que présenté dans le projet annuel de performances 2007, le programme *Fonction publique* est doté de 3 objectifs et 6 indicateurs. Ils se répartissent comme suit :

- un objectif rattaché aux activités de régulation et d'état-major de la DGAFP. Il rend compte de l'action du ministère en matière de connaissance de l'emploi public et de développement de la reconnaissance des résultats et de la rémunération au mérite ;

– un objectif rattaché à la formation interministérielle qui traduit l'action du ministère en matière de maîtrise des coûts des formations initiales dispensées par l'ENA et les IRA ;

– un objectif rattaché à l'action sociale interministérielle qui rend compte de l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers en matière d'action sociale et de l'optimisation des coûts des prestations sociales.

À la suite des remarques des parlementaires lors de l'examen du projet de loi de finances 2007 et de l'audit du CIAP de 2006, le volet performances du programme *Fonction publique* a fait l'objet de **sensibles ajustements en 2008** qui ne se sont pas limités à la seule actualisation des commentaires, précisions méthodologiques et données numériques associés aux objectifs et indicateurs. Si l'architecture générale décrite ci-dessus a été maintenue (le nombre d'objectifs reste inchangé), il a été procédé en ce qui concerne les indicateurs à la substitution de certains d'entre eux ainsi qu'à la mise en place de nouveaux. Ces ajustements ont été effectués comme suit :

– en ce qui concerne le volet rattaché aux activités de régulation et d'état-major de la DGAFP, se substitue à l'indicateur relatif à la transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État un nouvel indicateur mesurant la **mise en œuvre par l'ensemble des directions ministérielles chargées des ressources humaines d'une stratégie de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**. Cet indicateur, comme le précédent, rendra compte de l'activité du ministère en matière de promotion des démarches de gestion prévisionnelle des effectifs. Par ailleurs, l'indicateur sur le dispositif de **rémunération à la performance est étendu à l'ensemble de l'encadrement** et un nouvel indicateur est rattaché au premier objectif du programme. Il portera sur la **réduction du nombre de corps de fonctionnaires par fusion de corps**, intégration de corps dans d'autres, ou alignement sur des statuts types. Il précisera l'action du ministère en matière d'amélioration de l'architecture statutaire.

– en ce qui concerne la formation interministérielle, les deux indicateurs relatifs aux **dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA et dans les IRA sont fusionnés** en un seul. Par ailleurs, il a été procédé à la mise en place de deux nouveaux indicateurs portant sur la réforme entreprise en matière de formation et, plus particulièrement, sur la mise en œuvre de deux mesures du protocole d'accord relatif à la formation professionnelle signé le 21 novembre 2006, le **droit individuel à la formation et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)**.

– en ce qui concerne l'action sociale interministérielle, un nouvel indicateur précisant le **taux de pénétration de la prestation du chèque emploi-service universel** est mis en place. Il traduit l'action du ministère en matière d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Tel que prévu par le projet annuel de performances 2008, le programme *Fonction publique* sera doté de 3 objectifs et 9 indicateurs.

Votre Rapporteur spécial ne peut que féliciter la DGAFP d'avoir réorienté son dispositif de mesure de la performance vers les sujets les plus centraux de son action : gestion prévisionnelle des ressources humaines, rémunération à la performance, fusion des corps, droit individuel à la formation, RAEP, etc. Il salue le dynamisme et la réactivité de cette administration qui sait se montrer ambitieuse et qui ose prendre des risques.

Un tableau de synthèse ci-après précise les principales modifications opérées entre les projets annuels de performances 2006 et 2007.

PAP 2007	Indicateurs	PAP 2008	Indicateurs
Objectifs		Objectifs	
1. Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État.	– Transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État.	1. Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État.	– Nouveau. Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de GPEEC.
	– Nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance.		– Maintien (avec intitulé modifié). Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance.
			– Nouveau. Nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État et des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion, d'intégration, ou d'alignement sur statuts types.
2. Optimiser la formation initiale des fonctionnaires.	– Dépenses consacrées à la formation initiale dans les Instituts régionaux d'administration (IRA).	2. Optimiser la formation initiale des fonctionnaires.	– Fusionnés. Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA.
	– Dépenses consacrées à la formation initiale à l'École nationale d'administration (ENA).		– Nouveau. Mise en œuvre du droit individuel à la formation.
			– Nouveau. Mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.
3. Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle.	– Pourcentage des RIA de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective.	3. Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle.	– Maintien. Pourcentage des RIA de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective.
	– Coût de gestion du prestataire extérieur chargé de la gestion de certaines prestations d'action sociale.		– Maintien. Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale.
			– Nouveau. Taux de pénétration du CESU.
3 objectifs	6 indicateurs	3 objectifs	6 indicateurs

II.- LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La précédente législature a vu l'adoption de trois lois sur la fonction publique :

– **loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique** (égalité entre les femmes et les hommes et lutte contre les discriminations, ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires, accès par la voie de détachement à tous les corps et cadres d'emploi, introduction de la possibilité de reconduction de certains CDD en CDI) ;

– **loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique** (formation professionnelle tout au long de la vie des agents publics avec l'institution d'un droit individuel à la formation et un dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, rénovation de la mise à disposition des fonctionnaires, modernisation des règles de déontologie, simplification du régime des cumuls d'activité et encouragement à la création d'entreprises, expérimentation de la suppression de la notation au profit d'un entretien professionnel) ;

– **loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale** (notamment renforcement de l'attractivité de la fonction publique territoriale, avec la reconnaissance de l'expérience professionnelle et l'institution du droit individuel à la formation, rééquilibrage entre les missions du CNFPT et celles des centres de gestion, assouplissement de la gestion des ressources humaines).

Ce travail législatif s'est déroulé parallèlement à une relance de la concertation sociale, qui s'est concrétisée par la conclusion de deux accords :

– **accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières** et l'évolution de l'**action sociale** dans la fonction publique ;

– **accord du 21 novembre 2006 sur la formation professionnelle.**

De nombreux textes réglementaires ont mis en œuvre ces dispositions.

A.- DES ORIENTATIONS VOLONTARISTES

Le nouveau Président de la République a fixé pour les trois fonctions publiques des orientations tournées résolument vers une véritable refondation :

– sceller un pacte de progrès avec les fonctionnaires ;

– ne remplacer qu'un agent public sur deux partant à la retraite ;

- créer une quatrième loi du service public, la loi de la performance, et développer la rémunération au mérite des agents publics, la meilleure prise en compte du temps travaillé en plus ;

- créer un véritable marché de l’emploi public ;

- faire de la mobilité des agents publics une exigence majeure ;

- privilégier le management des ressources humaines dans la fonction publique, plutôt qu’une approche trop juridique ou statutaire ;

- moderniser le dialogue social ;

- organiser la fonction publique par grandes filières métiers plutôt que par corps.

Le Gouvernement a tiré les conséquences du retard accumulé par la France ces dernières années en matière de réforme de la fonction publique par rapport aux autres pays occidentaux (voir annexe n° 2).

Diverses initiatives ont été prises pour permettre la mise en œuvre de ces orientations, réaffirmées et amplifiées par le président de la République dans son discours du 19 septembre 2007.

Lors d’une communication en conseil des ministres le 30 mai 2007, le Premier ministre a annoncé la tenue de « **conférences sur l’avenir de la fonction publique** ». Ce cadre de travail et de discussion avec les partenaires sociaux et, plus largement, les citoyens, a été présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l’État qui s’est tenu le 17 juillet 2007. M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, a rappelé au cours de ce conseil les quatre engagements constituant la feuille de route :

- lier la progression du pouvoir d’achat et l’amélioration du service rendu au public ;

- simplifier et moderniser la gestion des carrières ;

- rénover le dialogue social pour en faire un instrument de l’adaptation du service public ;

- rénover le cadre statutaire pour le faire correspondre aux grandes missions de l’État.

M. André Santini, secrétaire d’État chargé de la fonction publique, a précisé lors de ce même conseil l’objectif des « conférences sociales », dont le diagnostic, approfondi ensuite par des groupes de travail, pourra déboucher sur des réformes permettant de rendre la fonction publique plus attractive auprès des jeunes, plus moderne et plus efficace.

Il a précisé que les avancées récentes seraient prises en compte, et que « *la mise en œuvre des protocoles de 2006 et de la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 serait pleinement appliquée* ».

Ces conférences se sont déroulées en octobre 2007. Elles ont porté sur : **les valeurs, missions et métiers de la fonction publique (1^{er} octobre)** ; **le pouvoir d'achat (8 octobre)** ; **le dialogue social (15 octobre)** ; **les parcours professionnels (29 octobre)** ⁽¹⁾.

Les **membres permanents de ces conférences** se répartissent en trois collèges : organisations syndicales, employeurs publics (État, mais aussi collectivités territoriales et fédération hospitalière) et grands témoins. Par ailleurs, afin de doter cette conférence de la représentation la plus large possible, sont conviés, en tant qu'observateurs, des représentants des organismes appartenant à la commission nationale de la négociation collective. **Votre Rapporteur spécial a eu l'honneur d'être désigné comme observateur** de ce grand débat national par les ministres Éric Woerth et André Santini. La conférence devra déboucher au cours du premier semestre 2008 sur un **livre blanc** qui sera rédigé par les deux co-rapporteurs, M. Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État, et Mme Catherine Fieschi, Directrice de Demos. Ce livre blanc servira de base aux décisions que le Gouvernement sera amené à prendre à partir de 2008, notamment une proposition de loi de refondation de la fonction publique qui sera ensuite présentée au Parlement au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2008.

Par ailleurs, le gouvernement a engagé une **Révision générale des politiques publiques (RGPP)**, annoncée par le président de la République dans son discours de politique générale le 3 juillet 2007 et présentée le 10 juillet 2007.

Cette démarche repose « *sur une impulsion et un pilotage au plus haut niveau de l'État et sur une analyse sans tabou et sans exception de l'ensemble des politiques publiques. Un travail d'investigation et de documentation des réformes sera conduit par une équipe d'auditeurs composée de spécialistes des secteurs publics et privés, en liaison avec les administrations concernées et avec le ministère du Budget.* »

Le volet ressources humaines de la RGPP constitue l'un des quatre grands chantiers transversaux, du dispositif, les trois autres étant la simplification, les relations entre l'État et les collectivités locales et l'organisation territoriale. Ce volet va donc s'articuler étroitement avec les conclusions tirées des travaux des conférences, en concertation avec les partenaires sociaux, pour aboutir dès la fin 2007 puis courant 2008 aux réformes à engager.

Ces réformes se déclineront en trois volets :

– faciliter les redéploiements ;

(1) <http://www.ensemblefonctionpublique.org/>

- fluidifier le marché de l’emploi public,
- valoriser les compétences et la performance des agents.

Les trois fonctions publiques seront concernées à des degrés divers, chacune ayant sa propre spécificité. Le ministre du Budget a cependant rappelé que « *pour la première fois, le ministre de la fonction publique, parce qu’il est aussi ministre des comptes, aura les moyens de coordonner son action avec les autres employeurs publics.* » La loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007, par exemple, fait désormais obligation au gouvernement de consulter le collège des employeurs publics territoriaux du CSFPT (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale) sur toute question relative à la politique salariale et à l’emploi public territorial.

B.– LE RETOUR AUX FONCTIONNAIRES DE LA MOITIÉ DES ÉCONOMIES RÉALISÉES PAR LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

1.– La réduction des effectifs

a) La mise en œuvre de l’engagement présidentiel de non-renouvellement des départs à la retraite

En 2008, 22 791 suppressions nettes de postes exprimés en équivalents-temps plein travaillés (ETPT) seront réalisées dans les ministères et 22 921 au total, en incluant les budgets annexes. Ce résultat correspond à l’objectif du non-remplacement d’un départ à la retraite sur deux avec trois nuances :

– pour l’Éducation nationale, deux départs en retraite sur trois sont remplacés, compte tenu des missions nouvelles assignées à l’école, en particulier pour la mise en place des études dirigées, du soutien scolaire et l’amélioration de l’enseignement des langues ;

– la Justice, qui bénéficie de 1 600 créations d’emploi pour assurer notamment l’ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires et de résorber la surpopulation carcérale ;

– l’Enseignement supérieur et la recherche, domaine prioritaire, voit ses effectifs maintenus.

Par ailleurs, le ministère de l’Immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement bénéficie de créations d’emplois correspondant à la constitution de l’administration centrale de ce nouveau ministère, et le ministère du Logement également, afin de répondre aux besoins liés à la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable.

Cet effort de maîtrise des effectifs de l’État s’appuie sur les réformes et les gains de productivité réalisés par les ministères pour améliorer la performance et la qualité des services publics.

Pour plusieurs ministères (grandes directions à réseau du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et ministère des affaires étrangères), cette démarche de modernisation s'inscrit dans des contrats pluriannuels de performance.

La réflexion sur les missions et le format des administrations va se poursuivre dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** lancée cet été par le Premier ministre. Conduite par des équipes d'audit, cette démarche concerne l'ensemble des ministères et se traduira par un examen d'ensemble des dépenses de l'État et de ses opérateurs. Son objectif est de définir des réformes structurelles qui modifieront en profondeur les interventions de l'État. Il s'agira de définir les scénarii permettant d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics dans le respect des grands équilibres des finances publiques. Les décisions finales seront arrêtées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunit, autour du Président de la République, l'ensemble des ministres.

La RGPP s'inscrit dans une trajectoire ambitieuse d'assainissement des comptes publics qui comprend notamment le non-remplacement d'un agent public partant en retraite sur deux sur la durée du quinquennat et la progression maîtrisée des dépenses publiques à environ 1 % en volume (soit un rythme de progression deux fois inférieur à celui des 10 dernières années).

SOLDE DES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS DE POSTES PAR MINISTÈRE

	Solde des créations et suppressions de postes *
Affaires étrangères	- 118
Agriculture et pêche	- 575
Culture et communication	- 106
Défense	- 6 037
Écologie, développement et aménagement durables	- 1 192
Budget, comptes publics, fonction publique	- 2 625
Économie, finances et emploi	- 205
Enseignement scolaire	- 11 200
Enseignement supérieur et recherche	0
Travail, relations sociales et solidarité	- 183
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	- 2 306
Immigration, intégration et identité nationale	100
Santé, jeunesse et sports	- 107
Logement et ville	100
Justice	1 615
Services du Premier ministre	- 1
Conseil et contrôle de l'État	49
Budget général	- 22 791
Contrôle et exploitation aériens	- 106
Publications officielles et information administrative	- 24
Budgets annexes	- 130
Total État	- 22 921

* exprimés en équivalent temps-plein (ETP)

Les départs en retraite des agents de l'État (à l'exclusion des établissements publics) ont été estimés par l'Inspection générale des finances à **68 411 ETPT en 2008**. Le tableau présenté ci-dessous, extrait du rapport général (n° 276 tome I de M. Gilles Carrez, 11 octobre 2007) permet de comparer, pour les principaux ministères, l'évolution des emplois et les prévisions de départs à la retraite⁽¹⁾. Il permet de constater que le taux de non-remplacement global d'un agent sur trois n'est qu'une moyenne, qui recouvre des évolutions variées. Certains ministères vont plus loin dans le non-remplacement (Agriculture, Santé, Économie, Budget, Culture, Défense, Intérieur, Écologie) alors que d'autres bénéficieraient d'une augmentation nette de leurs effectifs (Logement, Ville, Justice). Un ministère (Enseignement supérieur et de la recherche) connaîtrait une stabilisation des effectifs et d'autres se situent aux alentours de la moyenne d'un non-remplacement sur trois (Travail, Éducation nationale).

REPLACEMENTS DES AGENTS PARTANT À LA RETRAITE EN 2008

(en ETP)

Ministères	Prévisions de départs à la retraite	Solde des créations et suppressions d'emplois	Taux de non remplacement (a) (%)
Affaires étrangères et européennes	275	- 118	43
Agriculture et pêche	611	- 575	94
Budget, comptes publics et fonction publique	4 676	- 2 625	56
Culture et communication	198	- 106	54
Défense	11 618	- 6 037	52
Écologie, développement et aménagement durables	2 212	- 1 192	54
Économie, finances et emploi	420	- 205	49
Éducation nationale	37 627	- 11 200	30
Enseignement supérieur et recherche	1 495	0	0
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	4 558	- 2 306	51
Justice	1 178	1 615	- 137
Logement et ville	106	100	- 94
Santé, jeunesse et sports	126	- 107	85
Travail, relations sociales et solidarité	600	- 183	31
Total (b)	65 700	- 22 939	35
Total budget général (c)	68 411	- 22 791	33

(a) Un taux de non-remplacement négatif signifie que les créations d'emplois sont supérieures aux départs à la retraite.

(b) Hors Services du Premier ministre, Conseil et contrôle de l'État et Immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement.

(c) Y compris les 100 créations de postes au ministère de l'Immigration, de l'intégration et de l'identité nationale et du codéveloppement.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, cité dans le rapport général (n° 276 tome I) M. Gilles Carrez (11 octobre 2007).

Si l'effort de maîtrise des effectifs de l'État se traduit par un solde final négatif de 22 921 postes supprimés, le Gouvernement a souhaité créer des emplois dans une logique de redéploiement des ressources humaines vers des besoins prioritaires. Ainsi, l'important flux de départs à la retraite constitue une opportunité pour redéployer des effectifs tant entre les missions d'un ministère qu'entre ministères, afin de répondre à l'émergence de nouveaux besoins et à la fixation de priorités :

(1) Pages 109 et suivantes (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0276.asp>)

– à l'Éducation nationale, 700 emplois d'enseignants seront créés à la rentrée 2008 dans l'enseignement public du 1^{er} degré pour accompagner l'évolution démographique des élèves ; 300 emplois d'infirmières seront créés conformément à la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (il est prévu 1 500 créations entre 2006 et 2010) ;

– au ministère de la Justice, 1 100 emplois seront créés dans l'administration pénitentiaire pour permettre l'ouverture des nouveaux établissements ; 400 emplois seront créés sur le programme *Justice judiciaire* (dont 187 magistrats) pour permettre la mise en œuvre des pôles d'instruction, la réforme de la carte judiciaire et la création de juges délégués aux victimes ; 100 emplois seront créés sur le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* ;

– au ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité, l'année 2008 sera marquée par la mise en place du deuxième volet du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, avec le recrutement de 100 contrôleurs du travail, 60 inspecteurs et 10 médecins et ingénieurs ;

– au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, on assiste à la requalification d'emplois de catégorie B et C en emplois de catégorie A : 700 emplois de catégories B et C sont supprimés et parallèlement 300 emplois d'ingénieurs d'études et 400 emplois d'ingénieurs de recherche sont créés.

Du fait de l'important flux de départs à la retraite de salariés de l'État, les recrutements en 2008 demeureront à un niveau élevé (de l'ordre de 45 000 ETPT) et largement supérieur au niveau de recrutement moyen de la précédente décennie. L'État demeurera donc en 2008 le principal recruteur en France, sans même prendre en compte le renouvellement annuel de 30 000 contrats de militaires.

Le plafond des autorisations d'emplois ministériels s'établira en 2008 à 2 206 738 ETPT, contre 2 270 840 en 2007. En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 2 219 036 ETPT, contre 2 283 159 ETPT en 2007.

La diminution du plafond d'emplois s'explique par :

– la mise en œuvre de la règle de non-remplacement des départs à la retraite (–17 978 ETPT, correspondant aux 22 932 suppressions de postes) ;

– l'ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2007 : la clôture de la première exécution (budget 2006) dans le nouveau cadre budgétaire LOLF a mis en évidence que les plafonds d'emplois de certains ministères avaient été surestimés lors du changement de référentiel de décompte des emplois (ETP à ETPT) ; des postes ont été ouverts mais, sans crédits budgétaires associés, sont donc restés vacants (pas d'incidence). Le plafond 2008 est donc ajusté pour refléter au plus juste les effectifs réels de l'État ;

– des mesures d'ordre⁽¹⁾ et de décentralisation (35 706 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et des agents de l'Équipement vers les collectivités territoriales (34 927 ETPT) et marginalement à des transferts vers les opérateurs de l'État.

Comment l'État décompte-t-il ses agents ?

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le plafond d'autorisation d'emplois de l'État est arrêté par le Parlement en « équivalent temps plein travaillé » ou ETPT, qui remplace le décompte en « emplois budgétaires ». L'ETPT permet d'apprécier la force de travail réelle de l'État en prenant en compte non seulement la quotité de temps de travail de l'agent (temps plein, mi-temps, etc.), mais également sa durée de présence dans l'année.

Ainsi un agent recruté à temps plein au 1^{er} juillet 2008 comptera pour 0,5 ETPT en 2008. Un agent recruté à mi-temps au 1^{er} juillet 2008 comptera pour $0,5 \times 0,5 = 0,25$ ETPT en 2008.

Le décompte des ETPT est réalisé à partir d'une application interministérielle dénommée « Outil de décompte des emplois » (ODE). Celle-ci est alimentée à partir du fichier de paye de l'État et permet à tous les ministères de consulter à tout instant leurs consommations d'ETPT et de vérifier qu'ils respectent en fin d'année le plafond voté par le Parlement.

La notion d'« équivalent temps plein », ou ETP, permet de prendre en compte la seule quotité de temps de travail des agents (temps plein, mi-temps, etc). Elle a été remplacée par la notion d'ETPT en 2006.

Source : ministère du Budget

(1) Les mesures d'ordre sont des mesures de corrections techniques des plafonds sans effet sur les effectifs réels ; il s'agit par exemple de redéfinition des périmètres de décompte

PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOI

(En ETPT)

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois en Loi de finances initiale 2007 (1)	Solde des créations et suppressions d'emplois (2)	Correction technique du plafond (3)	Mesure d'ordre et décentralisation* (4)	Plafond des autorisations d'emplois en PLF 2008 (1)+(2)+(3)+(4)
Affaires étrangères	16 463	- 234	0	- 147	16 082
Agriculture et pêche	38 253	- 590	0	- 1 073	36 590
Culture et communication	12 137	- 100	- 100	- 72	11 865
Défense	436 994	- 2 531	- 7 500	- 534	426 429
Écologie, développement et aménagement durables	96 627	- 1 665	- 1 050	- 7 119	86 793
Budget, comptes publics, fonction publique	153 168	- 2 591	0	203	150 780
Économie, finances et emploi	16 402	- 183	- 3	149	16 365
Enseignement scolaire	1 044 980	- 11 790	0	- 27 299	1 005 891
Enseignement supérieur et recherche	147 636	791	1 235	545	150 207
Travail, relations sociales et solidarité	25 518	- 89	- 173	- 534	24 723
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	192 744	- 869	- 1 000	- 305	190 570
Immigration, intégration et identité nationale	0	100	0	509	609
Santé, jeunesse et sports	7 292	- 80	- 157	- 11	7 044
Logement et ville	3 088	75	0	- 18	3 145
Justice	72 023	1 778	- 1 700	- 7	72 094
Direction de l'action du gouvernement	2 604	6	- 25	5	2 590
Conseil et contrôle de l'État	4 911	49	0	0	4 960
Budget général	2 270 840	- 17 923	- 10 473	- 35 709	2 206 737
Contrôle et exploitation aériens	11 287	- 30	33	0	11 290
Publications officielles et information administrative	1 032	- 24	0	0	1 008
Budgets annexes	12 319	- 54	33	0	12 298
Total État	2 283 159	- 17 977	- 10 440	- 35 709	2 219 035

Source : *Projet de loi de finances pour 2008*

* Mesures d'ordre et de décentralisation :

Agriculture, et pêche : 988 ETPT correspondant à la décentralisation de personnels TOS de l'enseignement technique agricole vers les collectivités territoriales.

Défense : 525 ETPT sont transférés vers le Service hydrographique et océanographique de la marine.

Écologie, développement et aménagement durables : 7 092 ETPT correspondant aux transferts vers les collectivités territoriales de personnels titulaires et non titulaires ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2007 (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Éducation nationale : 26 847 ETPT correspondant aux transferts de personnels TOS et gestionnaires de TOS vers les collectivités territoriales.

Enseignement supérieur : il s'agit essentiellement du transfert des emplois du cabinet du ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, de la direction générale de l'enseignement supérieur, de la direction générale de la recherche et de l'innovation et des structures rattachées à ces directions (en provenance du nouveau ministère de l'Éducation nationale) ;

Travail, relations sociales et solidarité : 239 ETPT transférés vers le nouveau ministère de l'Immigration et 268 ETPT correspondant aux agents de la DGEFP rattachés au nouveau ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi.

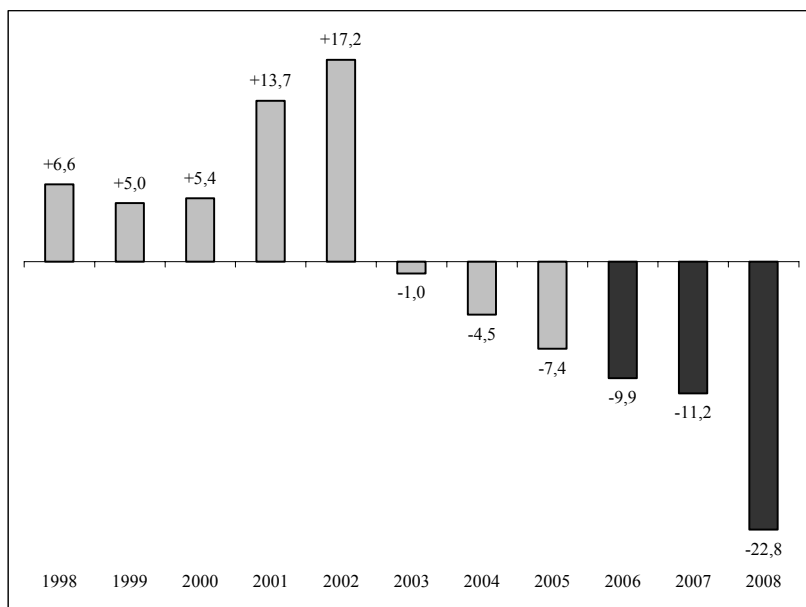
Intérieur : 110 ETPT transférés au ministère de l'Immigration et 117 ETPT transférés à l'École nationale supérieure de police.

Immigration, intégration, identité nationale et co-développement : 509 ETPT transférés depuis les autres ministères (Affaires étrangères, Budget, Défense, Intérieur, Travail).

L'évolution des effectifs en 2008 marque une accélération dans la mobilisation des efforts de productivité au sein de la fonction publique de l'État.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

(en emplois budgétaires puis ETP)



Note : entre 1998 et 2005 emplois budgétaires
entre 2006 et 2008 équivalent temps plein (ETP)

Source : ministère du Budget

Cet effort doit être poursuivi et amplifié. Il est possible de prendre comme exemple l'**Éducation nationale**. M. Jean-Pierre Boisivon, professeur des universités, a calculé que le coût par élève du 1^{er} degré a augmenté de 100 % au cours des 30 dernières années. Les causes en sont la hausse de la rémunération des instituteurs (+ 40 %), maintenant majoritairement professeurs des écoles, et la politique d'amélioration du taux d'encadrement (ratio enseignant/élèves). Le 1^{er} degré a créé 80 000 postes quand le nombre d'élèves diminuait du fait de la démographie. La scolarisation à 3 ans, voire à 2 ans (maternelle) a rajouté 1,3 million d'élèves. La moyenne d'effectifs est passée de 30 à 20 en 30 ans.

Le second degré a vu une hausse de 90 % de ses coûts sur la même période. Le lycée français est coûteux. Les causes en sont connues, avec un volume d'heures d'enseignement qui est supérieur de 20 % à 30 % aux autres pays. On assiste à une inflation du ratio nombre d'heures/professeur par rapport au nombre d'heures/élèves. Le dédoublement des heures d'élèves (classes en demi-groupes) était au début des années quatre-vingt-dix réservé aux élèves en difficulté, et il est en train de devenir la norme. Actuellement le ratio moyen est

d'un professeur pour 23 ou 24 élèves, pour des classes de 30, avec une infinité de modalités de fonctionnement selon les matières (langues, histoire géographie, français...). On peut passer le bac français avec 47 langues, mais la connaissance de l'anglais dans notre pays est très en dessous de la moyenne de l'OCDE...

Globalement, la France dépense plus pour l'éducation que la moyenne des pays de l'OCDE. Or il n'y a pas de relation évidente entre le niveau de la dépense et la performance éducative. Au contraire, la mesure des acquis scolaires a globalement baissé depuis 25 ans (à la fin du primaire, du collège et du lycée), même si les résultats sont variables selon les matières. Il n'y a pas non plus de corrélation entre le nombre d'élèves par classe et les résultats scolaires. Les ressources financières dédiées à l'éducation ne manquent donc pas en France, mais elles sont mal réparties ; ainsi l'université devrait pouvoir bénéficier de transferts en provenance du primaire et du secondaire.

Les correctifs apportés depuis deux ans commencent à peine à infléchir ces tendances lourdes.

– Les dépenses de personnel du budget général

Les dépenses de personnel, imputées sur le titre 2, progresseraient à périmètre courant de **1,3 milliard d'euros entre 2007 et 2008 (soit 1,1 %)**, pour atteindre **119,9 milliards d'euros**. Elles représenteraient **44,1 %** des dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements. La Direction du budget estime qu'au vu de l'augmentation mécanique des charges de personnel et de la dette, les autres dépenses du budget de l'État devront être quasiment stabilisées en valeur pour respecter la norme de dépense et les engagements européens de la France.

DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE (budget général)

(en millions d'euros)

	2007	2008
1. Rémunérations d'activité	74 237,2	73 473,8
2. Cotisations et contributions sociales	43 066,8	45 103,9
<i>dont contributions CAS Pensions</i>	31 699,6	33 595,1
3. Prestations sociales et allocations diverses	1 282,4	1 336,0
Total	118 586,5	119 913,8

Source : *Projet de loi de finances pour 2008*

Les **rémunérations d'activité** diminueraient d'environ 760 millions d'euros en un an ; en prenant en compte l'effet de périmètre induit par la poursuite de la décentralisation, qui entraîne une diminution de plus d'un milliard d'euros, les rémunérations augmenteraient donc d'un peu plus de 300 millions. Les **cotisations et contributions sociales** augmenteraient de plus de 2 milliards d'euros, pour atteindre 45,1 milliards d'euros ; l'essentiel tient à l'accroissement des cotisations au CAS *Pensions* (+ 1,9 milliard d'euros). La Direction du budget prévoit une progression annuelle moyenne d'environ 4 % des dépenses affectées aux pensions de retraite sur la période 2008-2012 (31,7 milliards d'euros en 2007).

Les **prestations sociales et allocations diverses** (crédits nécessaires au paiement des prestations familiales dues aux agents affectés outre-mer) augmenteraient de 4,2 % pour atteindre 1,3 milliard d'euros en 2008.

Le Rapporteur général⁽¹⁾ calcule que « *sur l'ensemble de la législature, le non-remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux permettrait une économie totale de 4,5 milliards d'euros pour environ 155 300 départs non remplacés, soit 7 % des effectifs de l'État.* »

**ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LE NON REMPLACEMENT
D'UN DÉPART À LA RETRAITE SUR DEUX**

(en ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Départs à la retraite prévus (en ETP)	68 411	68 000	67 500	65 200	64 300	333 411
Suppressions postes (en ETP)	- 22 791	- 34 000	- 33 750	- 32 600	- 32 150	- 155 291
<i>soit taux de remplacement</i>	<i>- 33 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 50 %</i>	<i>- 47 %</i>
Économie brute (en millions d'euros)	- 458	- 882	- 1 078	- 1 057	- 1 030	- 4 505
Économie nette (en millions d'euros) (a)	- 235	- 441	- 539	- 529	- 515	- 2 258

(a) Après mesure d'intéressement des agents à 50 %.

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, cité dans le rapport général (n° 276 tome 1) de M. Gilles Carrez (le 11 octobre 2007).

Il est possible d'apprécier l'impact des réductions d'effectifs en raisonnant en engagements de long terme de l'État, c'est-à-dire en fonction des réalisations d'économie de masse salariale sur quarante années d'activité de l'agent puis d'économie sur le versement de sa pension. Selon le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique « *cet engagement de long terme pour le recrutement d'un fonctionnaire serait de l'ordre d'un million d'euros en valeur actuelle. Renoncer à 30 000 recrutements permettrait ainsi d'éviter 30 milliards d'euros d'engagements implicites de l'État.* »

Les dépenses de personnel au sein des dépenses primaires du budget général de l'État sont passées de 36 % en 1991 à 38 % en 2006. Sur la même période, les dépenses de pension sont passées de 9 % à 14 %. La part des dépenses de personnel de l'ensemble des administrations publiques dans le PB représente 13 % en 2006.

– L'annexe générale « jaune » sur la fonction publique

Pour la première fois cette année, a été publiée en annexe au projet de loi une annexe générale « jaune » sur la fonction publique. Cette annexe résulte de **l'article 113 de la loi de finances pour 2007, issu de l'adoption d'un amendement de votre Rapporteur spécial** et dispose que « *le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle*

(1) Rapport précité.

des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État ». Cette annexe « jaune » a été publiée le 31 octobre 2007 et reprend les principaux éléments du rapport annuel sur l'état de la fonction publique au 1^{er} janvier 2006, publié par la DGAFP en juillet 2007⁽¹⁾.

Au 1^{er} janvier 2006, et selon l'annexe « jaune » sur la fonction publique établie par la DGAFP, les trois fonctions publiques emploient **5,2 millions** d'agents, soit 20 % de la population active, alors que dans l'OCDE, la moyenne est d'à peu près 16 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES DEPUIS 1994

	Effectifs en 1994, hors emplois aidés	Effectifs en 2005, hors emplois aidés	Évolution en moyenne annuelle entre 1994 et 2005, en %	Évolution entre 2004 et 2005, en %
Fonction publique de l'État	2 366 321	2 543 005	0,7	0
Fonction publique territoriale	1 231 749	1 613 221	2,5	2,5
Fonction publique hospitalière	840 506	1 023 655	1,8	2,2
Trois fonctions publiques	4 438 576	5 179 881	1,4	1,2

Source : DGAFP – Bureau des statistiques des études et de l'évaluation, Insee, Drees

Champ : Hors emplois aidés, y compris les volontaires militaires. Emplois principaux

L'État représente **2,5 millions** d'emplois si l'on agrège les effectifs des ministères et des établissements publics ; cela représente **49 %** des effectifs publics, mais cette part se réduit progressivement. Les effectifs de la fonction publique de l'État sont globalement restés stables en 2005, ce qui est la résultante de deux évolutions contraires : **une baisse de 0,7 % dans les ministères et une progression de 7,8 % dans les établissements publics**. L'annexe « jaune » sur la fonction publique précise que : « depuis 1994, les effectifs de la fonction publique d'État ont progressé de 7,5 %, soit + 0,7 % en moyenne annuelle. L'essentiel de la progression des effectifs est lié à la croissance des établissements publics administratifs (EPA) auxquels sont transférées des compétences spécifiques. En effet, depuis 1994, les effectifs des EPA ont progressé de 46,7 % alors que ceux des ministères n'ont augmenté que de 4,5 %. Ainsi alors qu'ils ne représentaient que 7 % des effectifs de l'État en 1994, ils en représentent 9 % en 2005 et ont contribué pour 38 % à la croissance des effectifs de la fonction publique d'État. ».

Le document explique cependant une partie de cette évolution en disant que « dans les ministères, le non-remplacement de 9 800 maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) rémunérés auparavant par l'Éducation nationale et remplacés progressivement par les assistants d'éducation affectés aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) s'ajoute à la baisse des ouvriers d'État (4 800 agents), principalement des « techniciens à statut ouvrier » et des « ouvriers professionnels de la Défense » employés à la Délégation

(1) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article992.html>

générale à l'armement». (...) « *Dans les établissements publics, deux mouvements importants de personnels se combinent : d'une part l'embauche des assistants d'éducation dans les EPLE (10 200 agents), d'autre part l'augmentation de 4 600 agents non titulaires à l'ANPE, principalement des « conseillers de l'ANPE »* ».

La fonction publique continue à augmenter en 2005 (+ 1,2 %), mais moins que les deux années précédentes (+ 1,8 % et + 1,9 %). Comme chaque année depuis 10 ans, ce sont la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière qui tirent cette croissance ; en 2005 la fonction publique territoriale augmente de 2,5 % (après 3,4 % en 2004) et la fonction publique hospitalière augmente de 2,2 % (après 2,9 % en 2004). Alors que la fonction publique territoriale représente moins du tiers de l'emploi public, elle a absorbé à elle seule 51 % des emplois publics créés depuis 1994.

L'année 2005 a vu le recrutement par l'État de 47 000 nouveaux agents publics en provenance de personnes extérieures à l'administration, tous types de statut confondus ; on revient à un niveau équivalent à celui de 1998, après un pic en 2002 (recrutements de 68 000 nouveaux agents). Ce niveau encore élevé de recrutements, sur plusieurs années, est générateur de tensions sur le marché du travail, principalement pour les bac + 2. En effet les fonctionnaires de catégorie A (bac + 2 et au-delà) représentent 73 % des recrutements. Alors que l'État représente un cinquième de l'emploi en France, il recrute un diplômé du supérieur sur trois.

59 % des agents publics sont des femmes, contre 42 % des agents dans le secteur privé, mais les femmes sont sous représentées dans l'encadrement supérieur de l'État (13 % seulement).

- **L'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État**

Notre Rapporteur spécial rappelle sa constante mise en garde que les opérateurs de l'État ne constituent pas des « structures de défaisance » du budget de l'État, en termes de respect de la norme de dépenses, d'emploi, mais aussi d'immobilier et de dette. Il ne s'agit pas de nier le rôle des opérateurs de l'État, principalement sous la forme d'établissements publics administratifs, dans la recherche d'une autonomie de gestion souvent nécessaire, sur le modèle des « agences » des pays anglo-saxons. Mais il constate, au vu du rapport annuel sur l'état de la fonction publique précité, que les opérateurs compensent, par un système de « vases communicants », les efforts de gestion que l'on observe sur les budgets des ministères. L'évolution de leurs effectifs a connu depuis une dizaine d'années un accroissement sensible. Cette évolution est liée, d'une part, à une évolution de l'organisation de l'État où certaines fonctions ont été confiées à des opérateurs de l'État mais aussi, d'autre part, à une optimisation moins rigoureuse de leurs moyens.

L'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État résulte d'un amendement adopté, à la suite des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF, sur la loi de

règlement pour 2005. À l'initiative de votre Commission, un amendement adopté sur le projet de loi de règlement pour 2006 dispose que l'annexe « jaune » sur les opérateurs retrace l'évolution des emplois des opérateurs pour la dernière année définitivement connue (2006), pour l'année en cours (2007) et pour l'année suivante (2008). Seule cette information consolidée permet au Parlement de se rendre compte globalement de l'évolution des emplois des opérateurs. Par ailleurs, à la suite d'un amendement du Sénat, le tableau d'emplois identifie les catégories statutaires (par la distinction entre titulaires et contractuels) pour 38 opérateurs principaux.

Votre Rapporteur spécial a pris connaissance avec un vif intérêt de l'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État présentée dans le cadre du présent projet de loi de finances et établie selon ces nouvelles prescriptions. Le document recense **649 opérateurs de l'État**, dont 485 principaux et 164 secondaires. Le projet de loi de finances 2007 comptait 798 opérateurs ; il s'agit d'une procédure d'actualisation retirant de la liste principalement les 149 conseils départementaux d'accès au droit et centres d'insertion et de formation professionnelle, au motif qu'ils ne sont rattachés à aucun programme. L'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État ne dresse malheureusement pas la liste des opérateurs qui ont été créés dans le présent projet de loi 2008.

L'annexe générale « jaune » a réalisé un décompte des emplois rémunérés par les opérateurs de l'État. Les chiffres bruts publiés dans ce document donnent un total d'« environ » 239 636 ETPT. Ce total était en 2007 de 248 521 ETPT dans le projet de loi de finances 2007 et de 237 089 ETPT dans le projet de loi de finances pour 2008 ; la différence résulte :

– d'un retraitement en ETPT de la loi de finances initiale 2007 qui prend en compte les modifications de liste entre 2007 et 2008 (par exemple dans le programme *Veille et sécurité sanitaires*, une prévision 2007 du projet annuel de performances 2007 de 8 763 emplois et une prévision 2007 du projet annuel de performances 2008 de 2 746 emplois, soit un solde de 6 017 emplois) ;

– d'une actualisation de la prévision 2007 par les ministères.

Le solde global des emplois entre 2007 et 2008 est donc de + 2 547 ETPT.

L'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État explique que pour 2008, ce solde est à corriger de quatre éléments principaux :

– l'extension en année pleine des créations d'emplois 2007 qui ne constitue pas des créations nettes d'emplois au titre de 2008. Elles représentent **1 150 emplois** et concernent principalement les **établissements de la recherche et de l'enseignement supérieur et les établissements de l'enseignement scolaire** ;

– **les transferts d'emplois de l'État vers les opérateurs** effectués dans le présent projet de loi de finances. Ces transferts ont fait l'objet d'un abattement du

plafond d'emplois des ministères, non pris en compte dans les suppressions d'emplois. Ils représentent **730 ETPT** et concernent principalement : la BNF, le Louvre, la RMN et la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA), les écoles de la Défense ainsi que la mise en place du SHOM et l'École nationale supérieure de la Police ;

– la **suppression des doubles comptes**, liés notamment au retraitement de la loi de finances initiale pour 2007 suite à la modification de la maquette « missions, programmes, actions », qui représente **478 emplois** (INRP, Écoles de la Défense, AFII, AFSSA) ;

– la **création de nouveaux opérateurs**. Celle-ci se traduit par la création de **209 emplois** (Agence nationale des titres sécurisés, Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) – Agence des aires marines protégées – Parcs nationaux de France, ainsi que deux nouveaux Parcs nationaux, Guyane et Réunion...).

Pour l'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État, *« le solde 2008/2007 des emplois rémunérés par les opérateurs est donc de +189 ETPT y compris les emplois créés dans les nouveaux opérateurs (209 emplois). À périmètre constant, ce solde s'établit à – 20 emplois. »*

Votre Rapporteur spécial émet plusieurs **réserves** sur ces décomptes. Il note d'abord que le nombre d'emplois mentionnés repose sur la **fiabilité** des données transmises par les opérateurs. Le décompte a été réalisé chaque fois que possible en ETPT selon la même méthodologie que pour les emplois de l'État. Lorsque ce recensement n'était pas disponible, soit, pour le projet annuel de performances 2008, pour 18 des 71 programmes concernés, les effectifs ont été indiqués par défaut en ETP ou en effectifs physiques. Les informations données dans l'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État montrent que tant le nombre d'opérateurs (18) que leurs décomptes d'emplois (48 336 emplois) qui ne sont pas effectués selon la méthodologie ETPT n'ont pas diminué depuis 2006, première année d'application de la LOLF. La représentation nationale aurait été en droit de demander que cette méthodologie soit appliquée par tous les opérateurs de l'État dès l'année 2007, sinon en 2008. **Les décomptes d'emplois des opérateurs revêtent donc pour le moins un caractère estimatif.**

Les **retraitements** effectués par l'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État sont en outre **contestables**. Ainsi pourquoi retrancher 730 ETPT au motif qu'ils sont des transferts d'emplois de l'État vers les opérateurs ? Pourquoi également retrancher les 209 ETPT qui correspondent à la création des nouveaux opérateurs ? Il s'agit justement de deux dérives contestables, d'une part le **phénomène de « vases communicants »** déjà évoqué où les ministères compensent la réduction des effectifs placés sous plafond par une augmentation des emplois des opérateurs existants, d'autre part la **multiplication des opérateurs**, pour la même raison. Et pour quel motif retrancher les 1 150 ETPT qui résultent de l'extension en année pleine sur 2008 des créations

d'emploi décidées en 2007 ? Le budget de l'État comporte également un tel effet d'extension en année pleine des créations d'emploi, et les effectifs correspondants n'en sont pas pour autant retranchés.

Enfin l'annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État indique que les décomptes indiqués pour 2008 ne sont que des « **prévisions susceptibles d'évoluer en fonction des budgets 2008 des opérateurs** », du fait des **décalages existants entre les calendriers des documents budgétaires de l'État et ceux des budgets des opérateurs**. Le nombre des emplois rémunérés par les opérateurs effectivement inscrits dans leurs budgets primitifs ne sera donc connu que l'an prochain, lors de l'examen du prochain projet de loi de finances...

Toutes ces raisons conduisent votre Rapporteur spécial à s'interroger sur la fiabilité des décomptes d'emplois des opérateurs et à inviter le Gouvernement à prendre des mesures pour y remédier dans le processus d'élaboration du budget de l'État. **Ce défaut de fiabilité laisse craindre une dérive des effectifs**. Votre Rapporteur spécial rappelle l'objectif fixé par la circulaire budgétaire du 31 juillet 2007 sur la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2008, qui indique que « *les opérateurs de l'État doivent participer à l'effort de réduction des emplois que celui-ci s'impose. Ainsi, la préparation des budgets prévisionnels devra intégrer une règle de non-renouvellement des effectifs identique à celle qui est appliquée, en 2008, à leur programme de rattachement. Le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, ainsi que les représentants de l'État dans les conseils d'administration, s'attacheront tout particulièrement au respect de cette règle au moment de l'examen des budgets prévisionnels 2008 des opérateurs* ». Dès leur budget 2008, le ministère du Budget indique ainsi qu'un suivi renforcé des ministères de tutelle sera mis en place en amont de l'examen de leur budget propre - puisque le niveau de leurs effectifs ne ressort pas du présent projet de loi de finances mais de leur organe délibératif - afin que les opérateurs de l'État participent pleinement et d'une manière croissante à l'assainissement des finances publiques. Il appartiendra au Parlement d'en contrôler le respect.

- **Les emplois aidés**

Dans le secteur non-marchand, les dispositifs d'aide à l'emploi ont été modifiés entre 2002 et 2005.

Le dispositif « Nouveaux services-nouveaux emplois » créé en 1997 pour répondre à des besoins émergents a été mis en extinction fin 2002. Cette mesure a fait passer le nombre de bénéficiaires de contrats emploi jeunes (CEJ) de 225 500 en 2002 (142 000 dans les trois fonctions publiques) à 41 600 en 2006 (21 000 dans les trois fonctions publiques). À cette date, ne subsistent plus que les derniers contrats signés fin 2002, devant expirer au plus tard en 2007.

En 2002, ce dispositif concernait notamment 58 000 aides éducateurs dans les établissements d'enseignement (41 % des CEJ de la fonction publique). Il en

restait 4 000 fin 2006. Ces aides éducateurs ont été partiellement remplacés par les assistants d'éducation dans le cadre du nouveau dispositif d'assistance à l'encadrement et à la surveillance des élèves créé par la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003. Les assistants d'éducation, contractuels de droit public, ont pris le relais d'une part des aides éducateurs et d'autre part des maîtres d'internat et surveillants d'externat dont le recrutement a cessé à la rentrée 2003. Tous dispositifs confondus, le nombre total de personnes d'appui éducatif est passé de 159 300 fin 2002 à 111 000 fin 2005 (après un minimum atteint fin 2004 de 109 200 personnes).

Les postes d'adjoints de sécurité de la Police nationale ont été créés dans le cadre du dispositif « Nouveaux services–nouveaux emplois » en 1997 et ont été maintenus après la suppression des contrats emplois jeunes. Ils représentaient 12 600 personnes en 2002. On en compte 11 600 fin 2006. Une partie d'entre eux (1 000 en 2005) a été spécifiquement recrutée pour suivre le parcours « Cadet de la République » instauré par le décret n° 2004-1415 du 23 décembre 2004 et a bénéficié d'une formation renforcée pour préparer le concours de gardiens de la paix.

En dehors des contrats emploi jeunes, le secteur non marchand accueillait depuis 1990 des bénéficiaires de contrats emploi solidarité (CES) et de contrats emploi consolidé (CEC). La politique d'aide à l'emploi a été modifiée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a, notamment, instauré les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir (CAV) ayant vocation à se substituer aux CES et CEC. Le CAV s'adresse aux titulaires de minima sociaux, le CAE aux autres publics en difficulté (demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés par exemple). Avec le plan de cohésion sociale, le nombre des bénéficiaires CES/CEC/CAE/CAV est passé à 283 700 fin 2006 dont 168 200 dans la fonction publique.

Sous l'effet de la baisse continue du nombre de CEJ et de la montée en charge des nouveaux contrats, le total des contrats en emploi aidé est passé de 521 100 personnes fin 2002 à 325 300 fin 2006 (189 200 dans les trois fonctions publiques).

Les associations sont les plus gros employeurs d'emplois aidés (42 %), l'ensemble de la fonction publique employant les 58 % autres bénéficiaires. Au sein de la fonction publique, 47 % des personnes en emploi aidé travaillent dans la fonction publique de l'État, 39 % dans la fonction publique territoriale et 14 % dans la fonction publique hospitalière (fin 2006). Il s'agit le plus souvent de femmes (entre 60 % et 70 % selon les dispositifs). À l'exception des emplois jeunes, la très grande majorité des personnes recrutées sur un contrat aidé ont un diplôme inférieur au baccalauréat : 84 % environ des CES ; 64 % des CAE et 76 % des CAV. ⁽¹⁾

(1) D'après le Rapport annuel sur l'État de la fonction publique 2006-2007, Volume 1 – Faits et chiffres, DGAFP.

- **Le recours aux non titulaires**

Dans les trois fonctions publiques, **le recours aux non-titulaires est stable depuis 1994**. On rappellera que les ouvriers d'État, les assistantes maternelles de la FPT et les médecins des hôpitaux publics ne sont pas compris dans la catégorie des non-titulaires. En onze ans, l'emploi des trois fonctions publiques s'est accru de 17 %, soit 1,5 % en moyenne annuelle, hors emplois aidés. Les effectifs de non-titulaires ont progressé au même rythme annuel de 1,5 %. En 1994 comme en 2005, ceux-ci représentent 15 % de l'emploi public. Cette proportion a baissé dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale et elle a augmenté dans la fonction publique hospitalière.

b) Les travaux de l'Observatoire de l'emploi public

Les travaux réalisés en 2006-2007 par l'Observatoire de l'emploi public (OEP) et qui avaient été soumis pour approbation au conseil d'orientation de l'OEP le 6 septembre 2005 sont présentés dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2006-2007 qui a été rendu public le 17 juillet 2007 lors de la tenue du conseil supérieur de la fonction publique de l'État⁽¹⁾.

Ce rapport, composé de trois volumes (volume n° 1 : « *faits et chiffres* », volume n° 2 : « *la gestion prévisionnelle des ressources humaines* », volume n° 3 : « *le rapport d'activité ministérielle* »), rassemble en un seul document les données et analyses qui étaient antérieurement contenues dans trois publications distinctes : dans le rapport annuel de l'OEP (présenté au conseil d'orientation de l'observatoire), le rapport annuel fonction publique « *Faits et chiffres* » (présenté au CSFPE) et le rapport d'activité ministérielle (présenté au CTMP des services Premier ministre).

La fusion de ces trois rapports en une seule publication :

- contribue à clarifier le débat sur l'emploi public, en rendant publiques des données totalement harmonisées. Établies à la même date, les différences dues à des révisions d'évaluations entre données provisoires et données définitives sont gommées ;

- permet d'enrichir le débat public, en rassemblant dans une seule publication toutes les données sur l'emploi public qui figuraient antérieurement dans le rapport annuel « *faits et chiffres* », mais aussi les études et analyses prospectives contenues dans le rapport de l'OEP ;

- répond à un objectif d'efficacité. Ce nouveau schéma vise à répondre à **la nouvelle obligation qui est faite au Gouvernement de transmettre au Parlement, annexé au projet de loi de finances, un rapport annuel sur la fonction publique**. Ce rapport a servi de base pour la réalisation de ce nouveau « jaune » annexé au projet de loi de finances.

(1) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique14.html>

2.– Le pouvoir d'achat des fonctionnaires

Votre Rapporteur spécial estime que la première priorité que doit s'assigner le nouveau gouvernement est de **définir avec les organisations syndicales des instruments de mesure objectifs et indiscutables du pouvoir d'achat des fonctionnaires**. Il s'agit de définir un « langage commun » dans le cycle de négociation. En particulier, **la mesure du pouvoir d'achat des fonctionnaires doit être globale**. La valeur du point fonction publique est certes importante, mais il faut la compléter de tous les autres éléments concourant au pouvoir d'achat des fonctionnaires, parmi lesquels on trouve l'avancement, les promotions, les régimes indemnitaires (primes), les rémunérations accessoires, les mécanismes d'intéressement collectif ou individuel, les heures supplémentaires, l'amélioration des carrières, l'action sociale, l'abondement des employeurs à la protection sociale complémentaire...

Il faut ensuite **moderniser les différents dispositifs de rémunération des fonctionnaires**, que personne ne peut plus comprendre maintenant du fait du niveau de complexité atteint. Cela passera par une simplification des feuilles de paie, où de nombreux éléments ne correspondent plus à aucune réalité et où les corps sont trop nombreux. Il faudra rendre les rémunérations plus transparentes en refondant les régimes indemnitaires (primes). Les rémunérations devront être plus individualisées, pour faire émerger une part variable tenant compte de la performance et du mérite, dans le cadre d'une gestion des ressources humaines professionnalisée, à l'image de ce qui se fait dans le secteur privé.

La négociation salariale devra parallèlement être renouvelée, dans le cadre d'une relance du dialogue social, par exemple avec des rendez-vous établis sur une base annuelle. Enfin il ne faut pas oublier les **catégories les plus défavorisées**, les bas salaires, les fins de carrière, les femmes, etc., pour lesquels des mesures ponctuelles pourront s'avérer nécessaires.

a) L'intéressement des fonctionnaires aux économies

Le ministère du Budget a calculé que le non-remplacement de 22 791 postes dans les ministères participe à la réalisation d'une économie de **458 millions d'euros en 2008** et représente 716 millions d'euros d'économies en année pleine. **Conformément à l'engagement présidentiel, les fonctionnaires bénéficieront d'un intéressement à hauteur de 50 % (225 millions d'euros) de l'économie générée par cet effort de maîtrise via les enveloppes budgétaires ministérielles 2008. Celles-ci sont réparties dans les différents programmes et missions**. Ces 225 millions d'euros s'ajoutent aux 179 millions d'euros qui sont alloués afin de poursuivre le financement des mesures catégorielles décidées précédemment.

Au total, ce sont plus de 400 millions d'euros de crédits « catégoriels » qui sont prévus dans le présent projet de loi de finances. Les crédits dits « catégoriels » permettent aux ministères de distribuer à leurs agents des gains de rémunération et de rendre les carrières plus attractives. Les ministères définiront

les modalités d'utilisation de leurs crédits au regard des concertations internes avec les organisations syndicales et les priorités qu'ils définissent. Sont par exemple inscrits dans le présent projet de loi de finances :

– une enveloppe de 102 millions d'euros au ministère de la Défense notamment afin d'améliorer la rémunération des militaires du rang et de certains sous-officiers ;

– une provision d'un montant de 123 millions d'euros en année pleine, soit 41 millions d'euros pour 2008 en vue du chantier sur la redéfinition du métier d'enseignant et la revalorisation de la fonction enseignante ;

– une enveloppe de 18 millions d'euros au bénéfice des agents du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement, afin notamment de financer la revalorisation de régimes indemnitaires et de créer une indemnité spéciale de mobilité dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés ;

– 49 millions d'euros pour la poursuite de l'intégration des instituteurs dans le corps de professeurs des écoles.

En outre, la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (« TEPA ») qui revalorise le travail, notamment *via* les exonérations sociale et fiscale des **heures supplémentaires**, bénéficiera aux fonctionnaires. Cette extension permet d'intéresser les fonctionnaires à la réalisation d'heures supplémentaires en conformité avec le principe « *travailler plus pour gagner plus* » et l'amélioration du service public.

Les personnels enseignants bénéficient, dans le cadre du présent projet de loi de finances, d'un important supplément de rémunérations. Plusieurs mesures nouvelles concerneront essentiellement ou totalement les enseignants notamment :

– exonération sociale (150 millions d'euros environ) et fiscale (100 millions d'euros environ) des heures supplémentaires dans le cadre de l'extension aux fonctionnaires des mesures de la loi TEPA : 90 % de la masse d'heures supplémentaires sont réalisées par le corps enseignant ;

– augmentation du nombre d'heures supplémentaires à disposition des enseignants de 130 millions d'euros ;

– 120 millions d'euros de mesures catégorielles pour l'ensemble des personnels du ministère de l'Éducation nationale.

b) La question de la mesure du pouvoir d'achat

Les discussions salariales dans la fonction publique n'ont pas réussi à produire d'accord depuis neuf ans principalement en raison d'absence d'instrument de mesure partagé.

Les organisations syndicales s'attachent exclusivement à l'évolution du **point d'indice**. Entre 1998 et 2006, la valeur du point d'indice a augmenté en glissement de 6,43 %, soit 0,89 % en moyenne annuelle. Elles se basent sur ces statistiques pour demander un rattrapage.

Au cours des années passées, le ministère de la fonction publique a mis en avant la « **rémunération moyenne des personnes en place** » (RMPP). Celle-ci calcule l'évolution de la feuille de paie des agents présents deux années consécutives. L'indicateur annihile donc l'effet structurel induit par les personnels entrants et sortants (l'indice des fonctionnaires entrants, en début de carrière, est en général plus faible que les personnels sortants, en fin de carrière). L'évolution de la RMPP brute entre 1990 et 2005 a été de 29,6 %, soit une augmentation de 3,77 % en moyenne annuelle sur la période. En comparaison, l'inflation (hors tabac) a été de 11,2 %, soit 1,53 % en moyenne annuelle. En 2005 la RMPP brute a augmenté de 2,9 % et la RMPP nette de 2,3 %.

Si l'on **compare avec le secteur privé**, en 2005, le salaire net moyen de la fonction publique d'État s'établit à 2 127 euros, de la fonction publique territoriale à 1 628 euros et de la fonction publique hospitalière à 2 100 euros, alors que celui du privé est estimé à 1 904 euros.⁽¹⁾ Au 1^{er} juillet 2007, le SMIC s'élève à 1 280,70 euros en montant mensuel brut et à 1 005,07 euros en montant mensuel net ; le minimum de traitement de la fonction publique s'élève à 1 283,20 euros en montant mensuel brut et à 1 080,90 euros en montant mensuel net. Le traitement minimum mensuel net est donc supérieur au SMIC du fait des différences de prélèvements sociaux sur les salaires bruts, prélèvements qui sont inférieurs dans le privé.

L'INSEE a mesuré, en juillet 2007, **l'évolution des salaires des agents de l'État en 2005**.⁽²⁾ Cette étude a fait l'objet de **vifs débats** entre les organisations syndicales de fonctionnaires et le ministère chargé de la fonction publique. Certains ont vu dans cette étude la preuve que le salaire des agents de l'État baisse, pour l'INSEE, alors que pour le ministère, il augmente. Cette polémique résulte sans doute d'une mauvaise présentation des résultats de cette étude. Elle indique qu'en 2005 le salaire brut des agents de l'État augmente de 1,6 % en euros courants contre 0,9 % pour le salaire net ; compte tenu de la hausse des prix de 1,8 % en moyenne annuelle en 2005, le salaire brut moyen a diminué de 0,2 % en euros constants et le net de 0,9 %. L'INSEE ajoute que le salaire moyen est sensible aux promotions et avancements des personnes en place, aux départs et aux recrutements. Votre Rapporteur spécial observe donc que les calculs effectués sur la base des salaires sont biaisés par les effets de structure dus aux soldes entre entrants et sortants (« GVT », voir ci-après). D'ailleurs l'INSEE calcule que la rémunération nette moyenne des personnes présentes en 2004 et 2005 a progressé de 2,3 % en euros courants, soit 0,4 % en euros constants. Cela correspond exactement aux chiffres émanant du ministère en charge de la fonction publique.

Un exemple éclaire la différence entre salaire moyen et rémunération moyenne des personnes présentes. Soit 30 professeurs certifiés dont 29 en milieu et 1 en fin de carrière, c'est-à-dire une base de renouvellement de 3 % (1 départ à la retraite sur un effectif de 30). Si l'on prend une augmentation forfaitaire de 2 %,

(1) INSEE Première n° 1151 et 1147.

(2) INSEE Première n° 1151 précité.

la rémunération moyenne des personnes présentes augmente, par construction, de 2 %, alors que le salaire moyen diminue de 1,2 %.

L'évolution de la rémunération des fonctionnaires dépend : des mesures d'avancement individuelles (le glissement vieillesse technicité – « GVT positif ») ; des mesures portant sur la valeur du point ; et des mesures statutaires et indemnitaires (« mesures catégorielles »).

Les **mesures individuelles (GVT positif)** ont représenté 1,6 milliard d'euros dans la fonction publique d'État en 2006. Le GVT positif s'établit actuellement à 2 %. Il se décompose en :

– mesures automatiques (**le « V »**), qui peuvent être assimilées à la part vieillesse, par exemple les changements d'échelon,

– mesures non automatiques (**le « T »**) que les collectivités publiques et les ministères peuvent piloter chaque année en fonction de leur politique de gestion des ressources humaines, par exemple changements de grade ou de corps.

Les mesures portant sur la **valeur du point** concernent tout (revalorisation du point fonction publique) ou partie (attribution de points d'indice sur tout ou partie de la grille) des agents. Une hausse de 1 % du point d'indice représente en 2006 une dépense de 850 millions d'euros pour l'État, 450 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 360 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière, soit environ 1,66 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques.

Les **mesures statutaires et indemnitaires (mesures catégorielles)** s'appliquent à certaines catégories de personnel désignées par leur statut ou leur métier. Elles jouent soit sur la structure ou le niveau de la grille indiciaire, soit sur le niveau des emplois, soit sur les indemnités (transformations d'emplois, revalorisations de primes, passages de catégories). Ces mesures sont chiffrées dans les lois de finances initiales à 590 millions d'euros en 2006 et 448 millions d'euros en 2007.

À côté du GVT positif, on calcule également le « **GVT négatif** », qui mesure le résultat en termes de rémunérations du solde des entrants et des sortants. Entre les salaires de début et fin de carrière, on constate un écart de 1,3 pour la catégorie C, un écart de 1,7 pour la catégorie B et un écart de 2,7 pour la catégorie A. Le GVT positif est historiquement supérieur au GVT négatif, et provoque une augmentation des coûts de rémunération. Mais, du fait des importants départs à la retraite constatés ces dernières années, les deux GVT s'équilibrent actuellement.

Le GVT positif a pour conséquence une augmentation mécanique de **1,6 milliard d'euros par an** des coûts de rémunérations des fonctionnaires. Nul ne peut nier qu'il a une répercussion importante sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires. **Votre Rapporteur spécial juge prometteuse une piste consistant à scinder le GVT en deux composantes :**

– le « V », qui représente la partie vieillesse (indice, ancienneté) et qui obéit à une logique propre ;

– le « T », qui correspond au passage des examens professionnels, aux changements de poste et de promotion, et qui pourrait être rattaché, d'une façon ou d'une autre, aux autres éléments de la politique salariale.

c) La rénovation de la négociation salariale

Votre Rapporteur spécial rappelle que **les relations professionnelles sont organisées de façon très différente dans le secteur public et dans le privé.** Dans le privé, il s'agit d'un système conventionnel sur la base de conventions collectives ; les organisations professionnelles se rencontrent périodiquement pour négocier, avec une obligation de résultat. Dans le secteur public, c'est l'État qui fixe unilatéralement les rémunérations des fonctionnaires, par voie de règlement. Les organisations syndicales ont traditionnellement une attitude de réserve qui les incite à conserver une posture revendicatrice plutôt qu'une participation active à la négociation et à la signature d'accords avec l'État. Votre Rapporteur spécial est d'avis qu'il serait de l'intérêt de tous, État employeur comme organisations syndicales, de **faire évoluer les relations professionnelles vers une plus grande maturité**, sur le modèle de ce qui se fait dans le secteur privé. **Un rendez-vous de négociations professionnelles sur un rythme annuel**, par exemple, pourrait asseoir les bases de ce dialogue renouvelé.

En outre, votre Rapporteur spécial constate que le **point d'indice** de la fonction publique est le même pour les trois fonctions publiques, d'État, territoriale et hospitalière. Or c'est l'État employeur seul qui fixe les augmentations du point, qui ont des répercussions financières importantes sur les trois fonctions publiques. Cette situation peut par exemple mettre en difficulté une petite commune, qui dispose de ressources fiscales modestes, et qui voit les augmentations successives de coûts salariaux peser lourdement sur l'équilibre de son budget.

Votre Rapporteur spécial lance l'idée qu'il pourrait être utile de réfléchir à la déconnection de la fixation du point d'indice dans les trois fonctions publiques. Ainsi l'État ne fixerait plus que l'augmentation du point d'indice de ses fonctionnaires. Un processus de décision adéquat permettrait aux représentants des collectivités territoriales de mener une discussion avec les organisations syndicales pour fixer le point d'indice de la fonction publique territoriale. Il pourrait en être de même pour le secteur hospitalier. Il n'y a en effet aucune justification de l'évolution simultanée des points d'indice des trois fonctions publiques, qui répondent à des logiques propres. Ainsi il pourrait sembler légitime que la fonction publique hospitalière pratique temporairement un rattrapage pour tenir compte de la pénibilité des métiers et rendre les fonctions plus attractives. Avec un tel système, les discussions avec les organisations professionnelles comporteraient moins d'enjeu, porteraient sur un périmètre plus restreint et plus homogène et gagneraient ainsi en souplesse.

M. Éric Woerth, Ministre du Budget, et M. André Santini, Secrétaire d'État à la Fonction publique, ont présenté le **26 octobre** dernier aux organisations syndicales représentatives de la fonction publique et aux employeurs des trois fonctions publiques, **quatre mesures concrètes et ciblées en faveur du pouvoir d'achat**. Les ministres s'étaient déjà engagés en septembre, lors d'échanges bilatéraux avec les organisations syndicales, à « *regarder si concrètement des mesures pouvaient être prises pour améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires d'ici à la fin de l'année* ». Et lors du lancement de la Conférence sur le pouvoir d'achat, le 8 octobre dernier, ils indiquaient qu'il y avait bien « *en pratique des situations concrètes qui [méritaient] d'être regardées et qui [justifiaient] des initiatives concrètes* ». Les mesures annoncées le 26 octobre expriment aussi les engagements pris par le Président de la République et le Premier ministre : « *Travailler plus pour gagner plus* », notamment par le paiement de jours de RTT non pris.

Quatre publics sont visés.

Dans l'esprit du protocole d'accord du 25 janvier 2006, **les agents stagnant au sommet de leur grade** et qui ne bénéficient plus de l'avancement automatique de la grille indiciaire vont bénéficier d'une indemnité dite « de sommet de grade ». L'avancement automatique à l'ancienneté représente de l'ordre de 50 % de l'évolution moyenne de la fiche de paie des fonctionnaires. 40 000 personnes sont concernées au sein de la fonction publique d'État et un nombre équivalent dans les autres fonctions publiques. Parmi les personnels de catégorie A, l'essentiel sont des enseignants en raison de leur proportion dans la fonction publique d'État.

Les agents, et plus spécifiquement **les cadres**, qui ne pouvaient pas bénéficier de l'effet « *travailler plus pour gagner plus* », vont pouvoir monétiser jusqu'à 4 jours de RTT. Il est proposé aux agents possesseurs d'un compte épargne temps d'obtenir, sur une base volontaire, le paiement jusqu'à 4 jours de RTT ; leur demande doit être déposée auprès de leur gestionnaire d'ici la mi-novembre pour un paiement en décembre ou d'ici la mi-décembre au plus tard pour un paiement en janvier. 140 000 agents possesseurs de compte épargne temps sont potentiellement bénéficiaires pour l'État.

Les agents de catégorie B au-dessus de l'indice brut 380 **qui ne pouvaient pas jusqu'à présent bénéficier de la loi TEPA**, pourront aussi accomplir des heures supplémentaires exonérées des charges sociales et fiscales. Au sein de l'État, près de 200 000 personnes non-cadres pourront désormais effectuer des heures supplémentaires majorées de 13,76 % (exonérations). Ces agents pourront cumuler leurs heures supplémentaires et leur indemnité forfaitaire de travail supplémentaire (IFTS).

Les heures supplémentaires non payées et non récupérées au sein de la fonction publique hospitalière feront l'objet d'un premier paiement, sur une base volontaire, à hauteur de 30 % grâce à une enveloppe spécifique de 130 millions

d'euros. Une négociation entre la Ministre de la Santé et les organisations représentatives des personnels et des employeurs s'engagera pour en définir les modalités pratiques ainsi que la mise en place d'une meilleure organisation des services dans les établissements.

Ces mesures viennent en supplément des mesures salariales appliquées en 2007 :

– la revalorisation du point d'indice + 0,8 % en février 2007 et du minimum de traitement au 1er juillet ;

– la loi « TEPA » et son décret d'application aux fonctionnaires n° 2007-1430 du 4 octobre 2007, avec l'exonération des charges sociales et fiscales sur les heures supplémentaires ;

– les accords Jacob qui prennent pleinement effet en 2007 avec la hausse des grilles indiciaires de la catégorie C ;

– l'avancement à l'ancienneté qui représente 2 % de l'évolution de la rémunération moyenne des agents ;

– des mesures catégorielles : nouvelle cohorte d'instituteurs devenant professeurs des écoles (passage de catégorie B en catégorie A) ; plan police 2004-2012, plan de revalorisation de militaires, plan « justice » ;

– une politique d'action sociale avec la montée en charge de nouveaux dispositifs (+ 60 millions d'euros en février 2007) en sus du milliard d'euros dépensé chaque année.

Concernant l'année 2007, la prévision d'évolution de la fiche de paye des fonctionnaires présents sur l'ensemble de l'année (RMPP) est de + 3,7 %. Considérant que l'inflation prévisionnelle 2007 hors tabac est de 1,3 %, les gains de pouvoir d'achat moyens sont de + 2,4 % en 2007.

C.- UNE NOUVELLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.- La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

a) L'action dynamique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

La DGAFP a poursuivi ses efforts pour remplir le rôle de pilotage de la fonction gestion des ressources humaines de l'État, notamment à la suite de l'audit de modernisation sur « l'évaluation des procédures de gestion faisant intervenir la DGAFP » et dans la ligne du rapport d'information (n° 441) présenté le 29 juin 2005 par M. François Marc au nom de la Commission des finances du Sénat. L'audit et le rapport réaffirmaient tous deux l'intérêt et l'importance d'une entité centrale chargée d'un pilotage de la gestion des ressources humaines de l'État.

Cette fonction de pilotage est exercée par la DGAFP, qui l'a structurée autour de trois grandes missions : le pilotage de la cohérence statutaire, le pilotage du dialogue social dans la fonction publique et la définition et le pilotage de la nouvelle politique des ressources humaines et de ses grands chantiers. Afin de mieux exercer cette fonction de pilotage, la DGAFP s'est réorganisée en début d'année 2007 en modifiant son organigramme pour : mieux affirmer sa valeur ajoutée en appui des directions des ressources humaines de ministères ; mieux intégrer les composantes de la gestion des ressources humaines dans l'évolution des statuts ; et pour reconnaître et affirmer la dimension-clé de l'information et de la communication.

Parallèlement, le référé du 16 juin 2006 de la Cour des comptes sur « *la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois, et des compétences (GPEEC) dans dix ministères* » aboutissait au constat suivant. Compte tenu du poids de l'emploi public dans les comptes de la Nation, de l'évolution des missions de l'État et l'importance des départs en retraites d'ici 2015, les démarches de GPEEC conduites par les administrations ne présentaient qu'un bilan limité, centré sur l'analyse de l'existant et insuffisamment axé sur l'analyse des besoins prévisionnels de l'État en matière de métiers et de compétences.

La Cour des comptes proposait plusieurs pistes devant permettre d'améliorer la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'État : améliorer le pilotage des ressources humaines de l'État, moderniser les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) ; réexaminer sans a priori les structures et les pratiques qui freinent la mobilité ; mieux placer la formation au service des besoins futurs.

Ces recommandations ont été reprises par la circulaire du 16 novembre 2006 du ministère de la fonction publique, généralisant les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines à l'ensemble des ministères. Ce nouvel exercice, destiné à améliorer le pilotage par la DGAFP de la gestion des ressources humaines au sein de l'État, examine successivement les différents points mis en exergue par la Cour, en créant un nouveau rendez-vous annuel permettant la contractualisation d'objectifs partagés entre la DGAFP et les ministères. Ces conférences, en débutant par une présentation des objectifs stratégiques de gestion prévisionnelle des ministères, permettent des échanges approfondis sur l'ensemble des politiques développées dans chacun des champs d'activité de la gestion des ressources humaines dans les ministères, à l'aune des objectifs stratégiques mis en avant par les ministères.

Échelonnées sur deux mois en début d'année 2007, les 17 conférences menées avec chacune des directions des ressources humaines ministérielles, ont porté sur les éléments suivants :

– cadre prévisionnel de la gestion des ressources humaines avec l'élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (répertoires métier, systèmes d'information des ressources humaines, méthodologie commune) ;

– organisation de la gestion des ressources humaines et le rôle des acteurs (mise en place d'un dialogue de gestion, déconcentration managériale, dialogue social) ;

– éléments de la politique de gestion des ressources humaines (mesures en faveur de la diversité des recrutements et RAEP, handicapés, gestion des mobilités fonctionnelles et géographiques, formation tout au long de la vie, expériences de gestion individualisée des carrières, gestion de l'encadrement supérieur, expérimentation d'une évaluation des fonctionnaires, gestion des agents non titulaires, processus de gestion des rémunérations).

b) La mise en place d'un indicateur de performance des fonctions ressources humaines

Sur le champ de la performance des organisations et des fonctions ressources humaines, la DGAFP a organisé en 2006 une large concertation interministérielle en vue de la mise en place d'un **indicateur de performance des fonctions ressources humaines**, indicateur préconisé par le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Cet indicateur a permis de dégager des éléments de comparaison pertinents sur les moyens alloués à la gestion des ressources humaines grâce à une méthodologie commune de mesure des effectifs gérants sur les effectifs gérés, méthodologie adaptée aux caractéristiques propres à la gestion de la fonction publique.

Ce ratio, après avoir été testé en 2006 dans l'ensemble des ministères, sera désormais présenté dans les justifications au premier euro des projets annuels de performances. Quatre grandes fonctions ressources humaines ont été identifiées : la fonction « administrer/gérer » ; la fonction « former » ; la fonction « adapter les conditions de travail et concilier l'activité professionnelle et la vie personnelle » et la fonction « élaborer, piloter et contrôler la politique des ressources humaines et mettre en place une politique de gestion des compétences »

Les résultats obtenus ont permis en 2006 de mesurer le niveau et la qualité des moyens consacrés à la gestion des ressources humaines au sein de l'État. Les principaux résultats étaient les suivants :

– de manière générale, les résultats globaux, tous domaines ressources humaines confondus, s'échelonnent de 1,66 % à 4,18 %, soit un agent affecté dans des fonctions de gestion des ressources humaines pour 24 à 60 agents gérés. La moyenne pondérée est de 2,24 % sur le périmètre de l'ensemble des effectifs gérés. Elle est de 2,33 % si l'on additionne les fonctions « Pensions – paye », pour partie mutualisées ;

– la moitié des gestionnaires de ressources humaines au sein de l'État est affectée au domaine d'activités « Administrer/Payer ». Le ratio moyen est de 1,15 % pour cette fonction, soit un gestionnaire pour 88 agents gérés. Hors Éducation nationale, ce ratio est porté à 1,57 % (1 gestionnaire gère 64 agents). C'est sur le domaine « Administrer/Payer » que le nombre d'agents gérés par gestionnaire est le plus faible. Les ratios ministériels s'échelonnent de 0,8 % (1 gestionnaire gère 125 agents) à 2,40 % (1 gestionnaire gère 42 agents) ;

– en ce qui concerne le domaine « Former », le ratio moyen est de 0,75 %, soit un gestionnaire pour 135 agents. Hors Éducation nationale, ce ratio diminue à 0,36 % (1 gestionnaire gère 276 agents). Les ratios ministériels s'échelonnent de 0,18 % (1 gestionnaire gère 560 agents) à 1,06 % (1 gestionnaire gère 94 agents). Certaines difficultés méthodologiques (prise en compte des établissements publics opérateurs de formation, formation initiale assurée ou non par le ministère, exclusion des formateurs du ratio) imposeront sans doute un travail méthodologique complémentaire ou une nouvelle approche sur les moyens effectivement consacrés à la formation par les ministères ;

– en ce qui concerne le domaine « Adapter les conditions de travail et concilier l'activité professionnelle et la vie personnelle », le ratio moyen est de 0,16 %, soit un gestionnaire pour 613 agents gérés. Hors Éducation nationale, ce ratio est porté à 0,30 % (1 gestionnaire gère 331 agents) ;

– sur le domaine « Pilotage des fonctions ressources humaines », le ratio moyen est également de 0,18 %, soit un gestionnaire pour 568 agents. Hors Éducation nationale, ce ratio est porté à 0,29 % (1 gestionnaire gère 347 agents). Les ratios ministériels s'échelonnent de 0,08 % (1 gestionnaire pour 1 200 agents) à 0,84 % (1 gestionnaire pour 126 agents).

c) La construction de systèmes d'information des ressources humaines

L'État comprend à ce jour une trentaine de systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) en exploitation, conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. Actuellement, la plupart des départements ministériels ont lancé des projets de refonte ou d'enrichissement de leur SIRH, chacun de leur côté. Certains ministères ont lancé un projet pour chacune de leurs grandes directions et doivent aujourd'hui les fédérer par un projet de consolidation ministérielle. Les projets de SIRH coûtent très cher car la version standard des progiciels du marché n'est pas totalement adaptée à la gestion du secteur public et il est nécessaire de la compléter par du développement spécifique

Dans ce contexte, le projet interministériel SIRH, conduit depuis octobre 2002 par la DGAFP et soutenu depuis avril 2004 par l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique) dans le cadre du plan d'action de l'administration électronique, puis par la DGME (Direction générale de la modernisation de l'État), poursuit plusieurs objectifs complémentaires :

– accompagner les ministères dans l'évolution de leur SIRH et les aider dans la mise en œuvre de la GPEEC et de la LOLF ;

– harmoniser les SIRH des ministères, renforcer leur cohérence et leur interopérabilité, faciliter la consolidation nationale des informations et faire collectivement des économies de moyens ;

– mettre en place un infocentre pour consolider les informations issues des trois fonctions publiques et aider la DGAFP à piloter les politiques interministérielles et plus largement les politiques de fonction publique.

À partir des référentiels élaborés en commun à partir de janvier 2003 et publiés en février 2005, le travail interministériel a permis d'établir des spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH du secteur public. Ce « **noyau SIRH commun** » est porteur des règles de gestion des personnels civils et militaires de l'État, statut général et statuts particuliers. Il est aussi porteur des caractéristiques techniques qui permettent de garantir la sécurité des données et l'interopérabilité interministérielle.

Un appel d'offre lancé en juin 2004 à partir des spécifications du noyau SIRH a permis l'acquisition par l'État d'une version du noyau, livrée fin 2005 par l'éditeur SAP, dont la recette s'est terminée en mai 2006. Pour les projets de refonte de SIRH, l'utilisation de ce noyau commun pour bâtir son SIRH permettra à un département ministériel à la fois de réaliser des gains de temps et d'argent sur toute la phase d'étude détaillée, sur le choix du produit et l'intégration de son système, et de construire un système d'information respectant les critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle. L'Armée de Terre et le ministère de la Justice ont lancé chacun un marché pour construire leur propre SIRH à partir de cette souche SAP. La Gendarmerie, dont le projet est plus avancé et qui a choisi le même éditeur, va rapidement converger vers cette souche SAP ; la Marine, l'Armée de l'Air et la Santé du ministère de la Défense ont lancé leur propre projet à partir du même produit.

Pour les SIRH en cours de développement ou déjà en production, leur mise en conformité avec le noyau commun sera garante du respect des critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle et permettra aussi de réduire les coûts de maintenance. Si, en outre, les grands éditeurs du marché acceptent d'enrichir leur progiciel de fonctions nécessaires à la gestion du secteur public français, et obtiennent ainsi la « labellisation » de leur progiciel, les développements spécifiques onéreux auxquels les ministères déjà engagés avec un éditeur ont été obligés de recourir pourront être limités dans l'avenir.

En mai 2006, il a été décidé de lancer une étude de refonte du système paye des agents de l'État, qui serait pris en charge par un **Opérateur national de paye** s'appuyant sur le noyau SIRH commun défini dans le cadre du projet interministériel SIRH. Cet opérateur national assumerait d'une part, les fonctions de *back-office* de paye pour l'ensemble des ministères sur la base de relation de service et de qualité de type « clients-fournisseur » et, d'autre part, organiserait et superviserait les fonctions de développement et de maintenance du noyau SIRH commun, en relation avec les directions productrices de normes, tant du point de vue fonctionnel qu'applicatif. Enfin, l'opérateur prendrait en charge l'ensemble des systèmes décisionnels interministériels en matière de ressources humaines et de paye.

Une mission de préfiguration a été créée pour préciser le périmètre, les missions, le cadrage fonctionnel, économique et technique de cet opérateur national qui doit permettre de promouvoir une organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée. C'est au vu du rapport que la mission a rendu début 2007 que la création de cet opérateur a été décidée par décret du 15 mai 2007.

2.— Une plus grande individualisation des rémunérations et des carrières

Faisant suite à des travaux engagés antérieurement à la LOLF, la DGAFP s'est attachée dans la période récente à développer une gestion plus individualisée des agents et des carrières, permettant une meilleure adaptation des ressources humaines de l'État aux besoins des responsables de l'exécution des politiques publiques.

a) Une extension de la rémunération au mérite

Les objectifs de la politique de refondation indemnitaire, véritablement initiée lors de l'expérimentation des conférences de GPRH en 2006 à l'occasion des fusions de corps, sont désormais connus et partagés par les directions des ressources humaines ministérielles. Une meilleure performance individuelle ou collective sera recherchée par la systématisation d'une architecture indemnitaire articulée autour :

– d'une part fonctionnelle, véritable outil d'accompagnement du parcours professionnel de l'agent, liée à la difficulté et à la pénibilité du poste, au niveau des responsabilités exercées et au niveau d'expertise exigé ;

– d'une part liée à reconnaissance des mérites individuels de l'agent (progression dans son niveau de maîtrise du poste, atteinte d'objectifs fixés, qualités d'intégration à son environnement professionnel) et/ou d'un dispositif de reconnaissance des résultats collectifs du service.

Le levier indemnitaire sera par ailleurs utilisé pour pallier financièrement le manque d'attractivité de certains territoires et encourager des politiques de mobilité.

Enfin, la DGAFP a engagé un chantier de modernisation des rémunérations qui vise à mieux articuler, à leurs justes places, l'ancienneté, les responsabilités effectivement occupées et la reconnaissance des mérites individuels. C'est sur ces principes que sont progressivement étendus, en partant des corps d'attachés et à l'occasion des modifications des textes régissant les indemnités des fonctionnaires, des mécanismes de refondation indemnitaire. En parallèle, des dispositifs visant à une véritable rémunération à la performance de l'encadrement supérieur des ministères sont progressivement étendus ; de même que des primes collectives de performance, visant à récompenser des résultats exceptionnels, de manière ponctuelle et collective, comme par exemple l'accomplissement d'un projet particulier.

Votre Rapporteur spécial est tout à fait favorable à **une évolution des régimes indemnitaires de la fonction publique, où l'on pourrait envisager une refondation du système avec trois étages** :

1— un taux moyen annuel harmonisé par administration, en fonction du grade ;

2— une modulation en fonction de la pénibilité ou de la fonction exercée ;

3— d'autres modulations en fonction de la performance, de l'intéressement aux résultats ou du mérite individuel.

b) L'amélioration de la gestion des carrières

Le protocole d'accord du 25 janvier 2006 comporte d'importantes améliorations statutaires en faveur non seulement des fonctionnaires de catégorie C mais aussi B et A. Ses dispositions ont été mises en œuvre par la DGAFP en liaison avec les ministères entre février 2006 et mai 2007.

S'agissant de la catégorie C, la réforme structure les corps en quatre grades, dotés de quatre échelles de rémunération normalisées. Trois nouveaux statuts communs ont été mis en place et les corps à statut particulier ont été adaptés.

Pour la catégorie B, les indices de début de carrière ont été relevés, le classement à l'entrée a été amélioré et les possibilités de promotion des fonctionnaires de catégorie C dans les corps de catégorie B ont été améliorées.

S'agissant de la catégorie A, ont été mis en avant des métiers émergents tout en diversifiant et en élargissant les services au sein desquels les attachés d'administration peuvent exercer leurs fonctions. Les règles du classement d'échelon consécutif à la nomination dans certains corps de catégorie A de la fonction publique d'État ont été harmonisées (reprise d'ancienneté au profit de fonctionnaires et reprise de services privés). Certaines dispositions statutaires relatives à des corps de catégorie A de la fonction publique d'État ont été modifiées.

c) L'expérimentation de l'évaluation des fonctionnaires

Le mécanisme de notation et d'évaluation des fonctionnaires mis en place par le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002, bien qu'ayant rénové le dispositif précédent de 1959 en introduisant le principe de l'évaluation des personnels à travers un entretien d'évaluation, soulève un certain nombre de difficultés et de critiques (lourdeur des opérations administratives de notation, manque d'articulation entre l'évaluation individuelle des fonctionnaires et la notation, etc.).

Afin de dresser le bilan de ce dispositif et proposer des adaptations pour l'améliorer, une mission a été confiée début 2006 au Comité d'enquête sur le coût

et le rendement des services publics. Rendu public en février 2007, le rapport du comité invite à mener une réforme profonde de la notation et préconise de fonder l'appréciation de la valeur professionnelle des agents non plus sur la notation mais sur des **entretiens professionnels**.

Dans le prolongement direct de ces recommandations, l'article 58 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique permet **d'expérimenter la suppression de la notation**. Il autorise en effet les ministères, au titre des années 2007 à 2009, à se fonder sur des entretiens professionnels, et non sur la notation, pour apprécier la valeur professionnelle des agents. Durant cette période, à titre expérimental, une suspension de la notation sera donc possible au sein des administrations de l'État qui le souhaiteront.

L'expérimentation commencera en 2007, considérée comme année de référence pour la prise en compte de la valeur professionnelle, ce qui implique la mise en œuvre des entretiens professionnels dès le début 2008. Cependant, les administrations qui le souhaiteront pourront débiter l'expérimentation plus tard, dans le courant de la période retenue à cet effet. Le décret précisant les modalités concrètes du dispositif a été publié le 19 septembre 2007.

Le dispositif envisagé est le suivant :

- Chaque année, tout fonctionnaire des corps concernés bénéficiera d'un entretien professionnel, qui lui offrira la possibilité d'évoquer avec son supérieur hiérarchique direct un certain nombre de sujets fondamentaux de la gestion des ressources humaines. Cet entretien donnera lieu à compte rendu, pour répondre à la double exigence de responsabilité des managers et de transparence de l'exercice.

- Plusieurs thèmes devront obligatoirement être abordés au cours de l'entretien. Un temps de bilan sera consacré aux résultats professionnels atteints par l'agent, au regard des objectifs qui lui ont été assignés. Un second temps de l'entretien permettra la fixation des objectifs pour l'année à venir. La discussion portera également, sur la manière de servir de l'agent. Enfin, l'entretien sera l'occasion d'évoquer les besoins de formation du fonctionnaire, ainsi que ses perspectives d'évolution en termes de carrière et de mobilité. Les modalités d'organisation de l'entretien professionnel seront précisées par arrêté, ministère par ministère.

- Exprimée par le compte rendu de l'entretien professionnel, la valeur professionnelle de l'agent pourra donner lieu à l'attribution de primes, dans une perspective de rémunération au mérite, mais également à une accélération de carrière pour l'intéressé (attribution de réductions ou de majorations de la durée de service requise pour accéder d'un échelon à un autre). Ces bonifications d'ancienneté seront attribuées par le chef de service compétent aux fonctionnaires qui se distinguent. Cette procédure sera aussi déconcentrée que possible.

L'expérimentation, qui repose sur le volontariat, sera suivie d'une évaluation. Un rapport d'étape sera remis chaque année au conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Par ailleurs, il est prévu qu'à l'issue des trois années d'expérimentation, avant le 31 mars 2010, un rapport dressant le bilan de l'exercice soit présenté au Parlement.

3.— Les fusions de corps

La fonction publique de l'État compte aujourd'hui environ **500 corps** (700 au 31 décembre 2006) qui continuent de recruter, alors que les autres sont en voie d'extinction. Le regroupement des corps de fonctionnaires aux missions similaires dans des corps à l'effectif plus important et au périmètre d'affectation plus vaste, a pour objectif d'améliorer à la fois la gestion des personnels et l'organisation fonctionnelle des services.

L'amélioration de la gestion des carrières s'effectue en favorisant la mobilité des personnels, en encourageant une meilleure allocation des ressources humaines et en élargissant les possibilités de carrière. Une amélioration de l'organisation fonctionnelle est attendue en développant la déconcentration et la gestion de proximité et en réalisant des économies de gestion.

Il est rappelé qu'en 2005, 10 corps de fonctionnaires ont fusionné. Cinq corps sont issus de cette fusion et rassemblent 15 000 fonctionnaires. En 2006, 96 corps regroupant 118 000 fonctionnaires ont été concernés par les opérations de fusions. Trente-cinq corps en sont issus. À cet égard, un double mouvement de fusion est en cours.

D'une part, l'accord du 25 janvier 2006 s'est traduit par une restructuration des carrières des fonctionnaires de catégorie C. Le protocole d'accord a impacté 162 corps à statut commun et 63 corps propres de fonctionnaires de catégorie C, soit 430 000 personnes. Il a eu pour effet de supprimer 144 corps de fonctionnaires appartenant à ladite catégorie.

D'autre part, les fusions de corps de fonctionnaires de catégorie A, B ou C se poursuivent indépendamment de la mise en œuvre de l'accord précité. Au 31 juillet 2007, 25 corps ministériels de fonctionnaires regroupant 17 500 fonctionnaires ont fusionné et ne forment plus que 10 corps. Par ailleurs, le processus de fusion est engagé ou envisagé à l'égard de 18 corps qui ne devraient plus qu'en former 8 à l'issue. 28 000 fonctionnaires seront concernés.

Au cours de la XIII^{ème} législature, le Gouvernement souhaite intensifier la politique de fusion des corps de fonctionnaires pour mettre en place, à terme, un nouveau cadre statutaire pour la fonction publique de l'État, plus souple et moins segmenté. Une approche « métiers » et « compétences des agents » sera privilégiée.

4.– La mobilité des fonctionnaires

a) Les mesures prises pour encourager la mobilité

La mobilité des fonctionnaires, qu'elle soit professionnelle ou géographique, constitue une garantie fondamentale de leur carrière. Elle représente également un véritable enjeu pour l'administration en matière de recrutement et d'affectation ainsi que de bonne allocation de ses ressources sur le territoire. Or, pour différentes raisons, les pratiques de mobilité restent aujourd'hui encore très limitées. Ainsi, en 2004, au sein de la fonction publique d'État, seuls 4,9 % des effectifs occupaient une position statutaire hors de leur administration d'origine.

Plusieurs chantiers d'importance ont été conduits dans la période récente pour lever les freins statutaires à la mobilité et encourager les fonctionnaires à diversifier leurs parcours professionnels. La **loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique** a, en premier lieu, profondément rénové le régime de la **mise à disposition**. Elle a tout d'abord redéfini le périmètre des mises à disposition : les mises à disposition « sortantes », jusqu'alors interdites, sont désormais autorisées (mises à dispositions au profit d'organismes concourant à une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées, ou auprès d'États étrangers, afin de favoriser la coopération internationale). Les administrations de l'État et leurs établissements publics administratifs pourront par ailleurs bénéficier de la mise à disposition « entrante » de personnels de droit privé pour l'exercice de fonctions requérant des « qualifications techniques spécialisées ».

La loi a, par ailleurs, créé la mise à disposition « à temps partagé » : le fonctionnaire peut désormais être mis à disposition auprès d'un ou plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service. Ainsi, un agent pourra continuer d'être employé en partie par son administration d'origine et servir pour une autre fraction de son temps de travail au profit d'un autre organisme. Il pourra également être mis à disposition pour la totalité de son service auprès de plusieurs organismes d'accueil.

Enfin, la loi a simplifié le recours à cette modalité de la position d'activité tout en lui assurant de nouvelles garanties. À cet effet, elle pose le principe du remboursement obligatoire des mises à disposition, et la possibilité d'y déroger est encadrée. Certaines formalités telles que l'obligation de publication des arrêtés et des conventions seront supprimées. En contrepartie, l'obligation de conclure une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil est systématisée.

MM. Éric Woerth, ministre du Budget, et André Santini, secrétaire d'État à la Fonction publique ont annoncé le 29 octobre dernier **la publication du décret qui rénove les conditions de la mise à disposition des fonctionnaires**. Grâce à la mise à disposition, le fonctionnaire change de fonctions tout en conservant son statut. Le décret assouplit les conditions dans lesquelles un fonctionnaire pourra bénéficier de la mise à disposition.

Cette rénovation des conditions de mise à disposition des fonctionnaires était indispensable pour simplifier des changements de fonctions jugés encore trop longs et complexes dans la fonction publique. En effet, pour pouvoir changer d'emploi, le fonctionnaire devait souvent préalablement changer de corps, c'est-à-dire de statut (procédure de détachement). La mise à disposition est un outil plus simple permettant au fonctionnaire qui le souhaite de changer de fonctions sans préalablement changer de corps. Il continue d'être rémunéré par son administration d'origine, qui gère sa carrière. Ce dispositif porte l'idée d'une prise en compte des compétences au-delà de la seule logique des corps pour répondre à une demande de mobilité.

Le décret d'application apporte trois évolutions majeures concernant les fonctionnaires de l'État. Il élargit le champ de la mise à disposition (collectivités locales et hôpitaux, organismes concourant à un politique de la puissance publique, États étrangers). Il rend possible la mise à disposition simultanément auprès de plusieurs organismes (problématique des services publics en zone rurale). Enfin, le décret rationalise la procédure de mise à disposition (convention, remboursement obligatoire de la rémunération sera obligatoire, possibilité d'intégration statutaire).

Les **fusions de corps** constituent également une étape importante dans l'évolution de la fonction publique vers plus de mobilité, de souplesse et de fluidité.

L'encouragement de la mobilité professionnelle, géographique et inter fonctions publiques ont également été au cœur des quatre conférences sociales qui ont été organisées pendant le dernier trimestre 2007 et notamment de celle relative aux parcours professionnels. Des propositions concrètes sont en outre à attendre des mesures relatives à la gestion des ressources humaines qui seront prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), engagée par le Gouvernement à la demande du Président de la République.

b) La Bourse interministérielle de l'emploi public

La Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) a été mise en ligne sur le site Internet du ministère chargé de la fonction publique en juin 2001. Elle propose des postes vacants des ministères et de leurs établissements publics. Force est néanmoins de constater que le nombre d'annonces reste encore trop faible. Après un audit qui a pointé les défaillances techniques et ergonomiques de la BIEP, un projet de rénovation a été engagé pour mieux répondre aux attentes des utilisateurs. Il s'agit d'offrir aux ministères un outil performant pour les aider à développer des politiques de recrutement décloisonnées faisant appel, au-delà de leur périmètre ministériel, aux compétences de l'ensemble des agents publics.

La rénovation de la BIEP, dont le financement vient d'être obtenu dans le cadre du plan de l'administration en ligne ADELE 2006, sera effective en 2008.

À l'échelon régional, les préfectures de Lorraine et de Champagne-Ardenne ont expérimenté la mise en ligne d'un outil de publication interministériel des postes d'emplois vacants, conformément à la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 sur la réforme de l'administration départementale de l'État. Les deux bourses sont en ligne depuis le 9 mai 2006 pour la bourse de la région Champagne-Ardenne et le 10 juin 2006 pour la région Lorraine. Près d'un an après leur mise en ligne, le bilan de ces expérimentations est positif et une généralisation du dispositif va être proposée en 2007-2008.

L'enjeu de ces bourses est de développer un **marché interne de l'emploi public** pour favoriser une meilleure adéquation entre les profils et les postes. À plus long terme et pour accompagner la montée en puissance de ce marché, il faudra être encore plus ambitieux et mettre en place une banque d'annonces unique alimentant un site national et, par des filtres adaptés, des sites régionaux. Cette base de données pourrait alors intégrer des annonces des deux autres fonctions publiques : la mobilité entre les trois fonctions publiques est en effet la clé de l'ajustement dans les départements peu attractifs.

c) La gestion de la haute fonction publique

Le Gouvernement a engagé des réflexions sur l'évolution de l'encadrement supérieur, dans le sens d'une plus large ouverture de son recrutement, d'une meilleure valorisation des responsabilités et de la performance et de la suppression des obstacles à la mobilité. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et en particulier dans son volet d'accompagnement de la gestion des ressources humaines.

Les réflexions portent d'abord sur le recrutement, tant en ce qui concerne l'accès dans les corps que les nominations aux emplois dirigeants. Les modalités pratiques de mise en place de voies plus ouvertes vont être étudiées avec les ministères et les chefs de corps, avant d'être traduites dans des textes juridiques de niveau pertinent. De même vont être examinées les améliorations à apporter au processus de nomination dans les emplois à la décision du Gouvernement, tels que les directeurs des administrations centrales. Enfin, des réflexions sont en cours, avec la Direction du budget, sur l'accueil, notamment en termes de rémunération, de personnalités du secteur privé dans la haute administration. Le président de la République s'est en effet engagé à créer cent postes hors catégories habituelles de rémunération pour faire venir ou revenir des personnalités qui ont fait leurs preuves dans la gestion et la direction d'entreprises privées.

La meilleure valorisation des responsabilités et de la performance va prendre plusieurs formes. En premier lieu, les cartographies d'emploi vont être généralisées dans les services de l'État. Il s'agit d'une cotation des emplois et du référentiel des compétences attendues dans chacun d'eux. Les cadres supérieurs verront ainsi leurs qualifications mieux reconnues, notamment au niveau interministériel, et pourront se préparer à l'exercice de responsabilités supérieures ou différentes, par exemple en se formant ou en diversifiant leurs expériences

professionnelles. Ensuite, un statut d'emploi d'expert de haut niveau est à l'étude afin de reconnaître des responsabilités autres que d'encadrement, par exemple en matière de conseil, d'audit, de médiation etc. Enfin, la rémunération à la performance sera étendue au-delà des directeurs d'administration centrale, seuls concernés aujourd'hui.

Le dernier volet porte sur la suppression des freins à la mobilité. Le Gouvernement va poursuivre l'ouverture, au profit des cadres supérieurs, des grands corps par les voies du tour extérieur de l'administration et du détachement pouvant être suivi d'intégration. De plus, des fusions de corps vont être préparées, les espaces statutaires plus vastes ainsi créés permettront des carrières plus diversifiées. Troisième élément de ce dernier ensemble, il est proposé d'introduire un mécanisme de compensation partielle lorsque, à l'issue de l'occupation d'un emploi fonctionnel, un fonctionnaire qui n'a pas démerité dans son poste réintègre son grade d'origine et subit une perte de rémunération sensible.

Par ailleurs, un train de simplifications administratives a été engagé, dans un souci de responsabiliser les gestionnaires, d'allègement de leurs tâches et de plus grande réactivité dans la réponse tant aux attentes des cadres supérieurs qu'aux besoins des employeurs.

5.– Favoriser une plus grande diversité des recrutements

Les actions menées en faveur d'une plus grande diversité sociale des recrutements dans la fonction publique se sont orientées dans trois directions.

Des voies de recrutement adaptées sont développées, à l'instar du **PACTE** (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État). Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification et sans diplôme ou sans avoir obtenu le baccalauréat, ce dispositif permet un recrutement dans les corps et cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique. L'objectif est de rendre possible l'accès de certains jeunes, souvent issus de milieux défavorisés, à la fonction publique. Il permet donc de diversifier les modes d'accès à la fonction publique et les profils des agents publics. En 2006, cette nouvelle voie a représenté environ 20 % des arrêtés d'ouverture des concours externes de catégorie C au sein de la fonction publique de l'État, pour des corps administratifs ou techniques, dans l'ensemble des ministères. Les plus gros recruteurs ont été les ministères de la Défense, de l'Éducation nationale, des Finances et de l'Intérieur. Pour 2007, on constate une montée en charge du dispositif avec près de 600 postes publiés au Journal officiel, fin juillet 2007. Une première évaluation permettra de mesurer quantitativement et qualitativement l'efficacité du dispositif (les premières titularisations sont en cours).

Dans le cadre de la reclassification des agents de catégorie C, des **recrutements sans concours** ont été instaurés de façon pérenne, au sein de la fonction publique de l'État, depuis le début de l'année 2007 (adjoints

administratifs, adjoints techniques des administrations de l'État). Ainsi, la fonction publique de l'État dispose à ce jour d'un dispositif de recrutement à l'identique des deux autres fonctions publiques.

Est également développé **un soutien spécifique à la préparation aux concours et examens**, dans le prolongement de l'opération « *Parrainage pour la fonction publique* », sous forme d'un système **d'allocations** en vue de la préparation aux concours de la fonction publique (1 000 allocations de 2 000 euros par an), qui s'appliquera pour la première fois à l'automne 2007. Il s'agit de promouvoir et soutenir, en coordination avec les recteurs, toutes les démarches tendant à présenter les métiers de la fonction publique en portant une attention particulière à destination des habitants des zones géographiques défavorisées (ZUS, ZEP...). Les écoles de service public sont également mobilisées pour généraliser les démarches de tutorat individuel de leurs élèves. Il s'agit aussi de soutenir financièrement les plus méritants à préparer ces concours.

L'accès aux emplois publics est élargi à des personnes ayant eu une expérience professionnelle dans le secteur privé, notamment grâce à **la prise en compte de l'expérience professionnelle**. Celle-ci peut se décliner selon trois modalités différentes : Tout d'abord, **la validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE)** qui permet d'obtenir tout ou partie d'une certification, d'un diplôme sans suivre une formation académique. Puis, **la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP)** ; des dispositifs spécifiques à certains corps de fonctionnaires permettent à des personnes ayant acquis une expérience professionnelle soit d'obtenir une dérogation à la condition de diplôme pour se présenter à un concours externe (personnels de recherche), soit de se présenter à un concours spécifique dit de 3^{ème} concours (ENA, IRA, enseignement...). Enfin, **la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)** répond à l'objectif de développer des procédures reposant davantage sur des critères professionnels. Il sera ainsi possible de sélectionner des candidats au vu de leur expérience effective en organisant, par exemple, des épreuves spécifiques destinées à vérifier les qualifications acquises par l'expérience.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition en commission élargie de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (voir compte rendu analytique de la réunion du 8 novembre 2007⁽¹⁾) tenue à 9 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits du programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Après l'intervention de votre **Rapporteur spécial**, la Commission a examiné un amendement présenté par M. Louis Giscard d'Estaing tendant, au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, à diminuer d'un million d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme *Fonction publique*. Il s'agit de limiter la hausse prévue de la subvention de l'État à l'École nationale d'administration, qui intervient après que celle-ci a bénéficié de crédits supplémentaires en 2004 et de versements additionnels en 2006 et 2007 du compte d'affectation spécial *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État* en 2006 et 2007, pour financer ses dépenses immobilières à la suite du déménagement à Strasbourg.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-200**).

Après avis *défavorable* de **M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial** des crédits des programmes *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public et facilitation et sécurisation des échanges*, après avis *défavorable* de **M. Pierre-Alain Muet, Rapporteur spécial** des crédits des programmes *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État, Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, après avis favorable de votre **Rapporteur spécial**, la Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, ainsi modifiés.

(1) *Compte-rendu consultable sur le site Internet de l'Assemblée nationale*
http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 33

État B

Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Amendement n° II-200 présenté par M. Georges Tron, Rapporteur spécial, et par MM. Louis Giscard d'Estaing et Yves Deniaud :

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

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Fonction publique <i>Dont titre 2</i>	0 0	1 000 000 0
TOTAUX	0	1 000 000
SOLDE	-1 000 000	

ANNEXE N° 1 :
AUDITION RÉALISÉE PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• **Mardi 16 octobre 2007**

M. André Santini, Secrétaire d'État auprès du Ministre du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique, chargé de la Fonction publique ;

M. Philippe Caïla, Directeur de cabinet ;

M. Christophe Provot, Chef de cabinet.

ANNEXE N° 2 : EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

Présentation de quelques expériences étrangères ayant eu vocation à réduire les effectifs de la fonction publique ainsi qu'à transformer la culture organisationnelle afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des fonctions publiques nationales :

(Source : DGAFP)

1. Portugal

Au Portugal, de grands chantiers de réforme ont été entrepris en 2006 et 2007 par le parti socialiste revenu au gouvernement en février 2005, dans la continuité des réformes de 2004 qui introduisaient notamment la gestion par objectif. On compte environ 750 000 agents dans la fonction publique portugaise (État et collectivités locales), en incluant les fonctionnaires et les agents non titulaires.

Depuis octobre 2006, le gouvernement travaille à transformer la gestion actuelle (bureaucratique, pyramidale, profusion de statuts et de carrières) en une gestion moderne et cherche à **réduire la dépense représentée par la fonction publique (15 % du PIB)**. Un premier paquet de mesures avait bloqué fin 2005 les carrières et les rémunérations supérieures à 1 000 euros. En 2006 les seules hausses de salaire autorisées ont été celles liées au mérite. Une baisse des effectifs a été entamée. Près de la moitié des corps qui composent aujourd'hui la fonction publique de l'État devrait disparaître (246 sur 518) tandis qu'une soixantaine devrait être créée.

Un autre volet de la réforme consiste en **un alignement de la situation des fonctionnaires sur celle des salariés du secteur privé** dans différents domaines : l'âge de la retraite a été repoussé à 65 ans (contre 60 ans, avec un étalement de la mise en place de cette mesure sur 10 ans), le remboursement des frais médicaux a été réduit à 55 % contre 100 % auparavant, un plan de **suppression de 75 000 emplois a été programmé à l'horizon 2009**.

Mais la réforme la plus spectaculaire est sans doute celle qui concerne **la contractualisation de la majorité des fonctionnaires**, dans le cadre du plan PRACE (programme de restructuration de l'administration centrale de l'État). Malgré de fortes mobilisations sociales depuis octobre 2006, la loi a été adoptée le 19 juillet 2007. Elle prévoit que les 4/5 des fonctionnaires perdront leur statut et seront contractualisés. À partir de **2008 seuls les personnels des forces armées, des services de police et d'information, les diplomates, les magistrats et les cadres administratifs qui représentent environ 20 % des effectifs des 427 000 fonctionnaires de l'État conserveront leur statut et leur emploi à vie**. Les autres (enseignants, médecins, infirmiers, employés administratifs notamment) auront **un contrat de travail avec la fonction publique**, similaire à celui du secteur privé auquel sont déjà soumis 310 000 employés de l'État. La loi permet cependant aux salariés de l'État déjà en place de conserver les droits sociaux dont ils bénéficient en tant que fonctionnaires et s'appliquera pleinement pour les nouvelles embauches. Le principe de l'augmentation de salaire au mérite et non plus à l'ancienneté est confirmé.

2. Allemagne, Italie

Comme d'autres pays européens, le Portugal a donc fait le choix d'une distinction claire entre **les missions indiscutablement liées à la puissance étatique** (principe de la carrière et du statut) et **ce qui relève de services qui ne le sont pas** (contrats). C'est le cas également de l'**Allemagne** qui a un système dualiste avec d'un côté les fonctionnaires (environ 40 %) et de l'autre les employés et ouvriers du secteur public (60 %) qui sont soumis au droit commun du travail.

En Allemagne, dans un avenir proche, les salariés du privé et fonctionnaires de l'État seront à l'avenir logés à la même enseigne au sujet de l'âge de départ à la retraite. La coalition actuelle va en effet examiner à l'automne un projet de loi pour relever de 65 à 67 ans l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires de l'État. Le relèvement de l'âge de la retraite sera lissé entre 2012 et 2029. À cette date, il faudra avoir 67 ans ou avoir travaillé 45 ans pour pouvoir bénéficier d'une retraite au taux plein. Sinon, un départ anticipé sera pénalisé financièrement.

En **Italie** la « privatisation » de la fonction publique s'est opérée dans les années 1990. Auparavant, la fonction publique italienne était organisée selon le principe de la carrière. Les textes adoptés en **1993 puis en 1997-98** ont décidé que **les agents publics seraient pour la plupart dorénavant soumis au droit commun du travail** : seuls font exception les magistrats, les militaires, les policiers, les diplomates, les membres du corps préfectoral, les universitaires et les agents de certains établissements de contrôle. Les autres agents sont soumis au droit du travail assorti de conventions collectives propres ; ces conventions collectives sont négociées entre les syndicats d'agents publics et une autorité nationale indépendante, dotée de la personnalité juridique, qui représente l'ensemble des employeurs publics : **l'Agence pour la représentation de l'administration publique dans la négociation**.

3. Canada

En 1996, environ 500 000 personnes occupaient un emploi au sein du gouvernement fédéral ou une société d'État (dont environ la moitié de contractuels). Le gouvernement fédéral a décidé en 1995 de réduire les dépenses de la FP fédérale, visant à supprimer sur 3 ans 45 000 postes. Le nombre de fonctionnaires a constamment diminué, pour passer de plus de 240 000 en 1992 à environ 207 000 en mars 1996. **Des compressions budgétaires en 1995-1996 ont conduit à la retraite anticipée et au départ de milliers de fonctionnaires**. Une initiative importante visant à repenser le rôle de l'État a été lancée en 1997, intitulée *l'Examen des programmes* : elle demandait aux ministères de revoir leurs activités et programmes en fonction des 6 critères suivants :

1. Critère de l'intérêt public - est-ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public ?
2. Critère du rôle du gouvernement - y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité ?
3. Critère du fédéralisme - le rôle actuel du gouvernement est-il approprié, ou faut-il songer à le transférer aux provinces ?
4. Critère du partenariat - quelles activités ou programmes pourrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole ?
5. Critère de l'efficacité - si le programme ou l'activité continue, comment peut-on améliorer son efficacité ?
6. Critère de la capacité financière - peut-on se permettre financièrement l'ensemble des programmes et des activités qui en résulteront ? Sinon, que devrait-on abandonner ?

Cette initiative visait par ailleurs à **contribuer à rétablir la responsabilité financière et à juguler le déficit fédéral**. *L'Examen des programmes* devait procurer « un fondement rationnel pour une transformation profonde du gouvernement fédéral » ainsi que mettre en place « un secteur public fédéral qui travaille et dépense de façon plus avisée et qui procure plus judicieusement aux Canadiens ce dont ils ont réellement besoin. » Des objectifs financiers ont été fixés pour une période de trois ans et chacune des entités a eu pour mandat d'atteindre ces objectifs selon ses propres priorités. L'initiative était dirigée par les ministres et exécutée par les organismes centraux et les hauts fonctionnaires. Cet examen des programmes a entraîné une réduction importante des effectifs.

Or les analyses démographiques de la fonction publique révélaient simultanément une population vieillissante ; de nombreux dysfonctionnement ont été observés, une absence de renouvellement des fonctionnaires et une baisse de motivation, une perte de la « mémoire institutionnelle » et une forte augmentation du stress dans les administrations en proie à de nombreuses compressions. **Ceci a entraîné l'élaboration de la politique de la « Relève » en 1997** :

il s'agissait d'un programme destiné à **dynamiser la gestion des employés de la fonction publique, renouveler le personnel et mettre l'accent sur le perfectionnement avec amélioration de la rémunération.**

Le Canada a obtenu un important redressement budgétaire depuis 1992, il a dégagé un excédent budgétaire en 2003 et en 2004 ; toutes les administrations ont contribué à cet excédent grâce à **une forte baisse des dépenses des programmes** ; il a diminué sa dette jusqu'à un niveau estimé à 31 % du PIB en 2004. Depuis 1997 le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont devenus le Conseil de gestion du gouvernement. À ce titre ces deux instances sont responsables des activités de gestion générale de l'administration publique fédérale, ce qui représente environ 30 % des dépenses publiques engagées au Canada.

Dans le cadre de l'initiative **Fonction Publique 2000**, on a cherché ensuite à améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et à atténuer le lourd fardeau des règles et des procédures. *L'Examen des programmes* avait en effet permis de réduire la taille de la fonction publique, mais sans résoudre un certain nombre de problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines. On s'en est alors remis à d'autres initiatives de changement : la loi de modernisation de la FP en 2003, la création en 2003 de **l'Agence de gestion des ressources humaines de la FP du Canada (AGRHFPC)**. Les réformes récentes mettent l'accent sur les **principes et les valeurs (redonner du sens au travail des agents publics)**. En septembre 2003 est publié un **Code de valeurs et d'éthique** qui guide l'activité de l'ensemble des fonctionnaires avec pour but l'accroissement de la confiance du public. **Le renforcement de la rémunération à la performance ainsi que des compétences de leadership est également un enjeu de ces réformes.**

4. Royaume-Uni

De 1978 à 1995 la fonction publique du Royaume-Uni est passée de 748 000 à 533 000 employés (baisse de 28 %). Une partie de la FP a été privatisée. 46 activités de la sphère des services publics jugées « majeures » sont restées gérées par des fonctionnaires, la majorité des autres programmes fonctionnant désormais avec des **organismes d'exécution également appelés « agences »** (Les « *Next Step Agencies* » créées en 1988). On a également assisté à la création d'organismes non-gouvernementaux, les QUANGO « *Quasi-Autonomous Non-Government Organizations* », pouvant être financés par des sources privées.

Dès 1979, une réduction des effectifs est engagée sur la base de ce qu'on identifiait comme les « **emplois excédentaires** ». Ce processus était assorti d'une loi sur la protection de l'emploi « *Employment Protection Act* » qui définissait les différentes circonstances pouvant justifier une mise à pied, notamment lorsqu'une tâche ou un programme était identifiée **comme n'étant plus utile**. La loi prévoyait qu'en cas de suppression de poste, tous les efforts devaient être faits par l'employeur pour en limiter l'impact sur les employés.

Depuis 1991 les ministères britanniques sont responsables de la négociation avec les « **employés excédentaires** », en tenant compte des lignes directrices publiées dans un document cadre du Trésor : « **Redundancy : principes and procedures** ». L'identification de ces emplois excédentaires prend en compte le niveau, la spécialité, le lieu géographique et le poste fonctionnel de travail. En réalité c'est bien la compétence ou plutôt l'incompétence qui constitue la base de la réduction : les critères pour la sélection des employés touchés étant **les aptitudes, les habiletés personnelles, l'évaluation, les présences et le dossier disciplinaire**. Le Code de gestion du service public spécifie les périodes minimales d'avis aux employés touchés ; les ministères ayant la prérogative de décider d'appliquer les procédures normales en cas de recours ou de créer des voies de recours spécifiques pour les employés considérant leur statut excédentaire comme injuste.

L'ampleur des compressions a suscité de vives controverses : selon certains la réduction des fonctionnaires a été **artificielle puisqu'elle était essentiellement due à des mesures de privatisation et de transfert**. Sont ensuite venues les préoccupations concernant la qualité des services et de la satisfaction du client (Charte des citoyens en 1991).

5. Nouvelle-Zélande, Australie

De 1984 à 1995 la fonction publique en Nouvelle-Zélande est passée de 88 000 à 35 000 employés (baisse de 60 %). Les déficits budgétaires chroniques ont été remplacés par un excédent budgétaire en 1994. **Le Trésor a pris en 1984 l'initiative du nouveau cadre théorique : la réduction des effectifs s'est faite par des transferts vers des entreprises publiques, semi-publiques ou privées ainsi que par des compressions et réorganisations.** En 1986, la Commission des services publics a négocié avec l'Association du service public et les syndicats une approche pour la sélection des postes touchés et les mesures d'appui à prendre. Les parties ont convenu qu'en cas d'emploi excédentaire, **un ensemble de mesures serait disponible en fonction du mérite.** L'examen de ces mesures s'est fait au cas par cas, avec comme principe de minimiser les départs.

En Australie, entre 1986 et 1995, la fonction publique est passée de 176 000 à 145 000 (baisse de 17 %). En 1986 la loi sur la fonction publique donnait les lignes directrices aux ministères sur la façon de gérer les réductions d'effectifs en précisant les options disponibles : départs volontaires, redéploiement, mutations. La réduction des effectifs s'est surtout faite au moyen de la privatisation et de la commercialisation des entreprises, en menant d'importantes négociations avec les syndicats.

Privatisations de l'emploi, licenciement, compression des programmes et redéfinition des rôles ont provoqué de vives tensions. Plusieurs années après les réformes, les débats portent toujours sur le rendement des programmes, la décentralisation des processus de négociation collective, la difficulté d'appliquer le principe de la responsabilité ministérielle dans les organismes d'exécution, la perte de la « mémoire institutionnelle » dans certaines administrations. La nécessité de consolider l'ensemble de l'exercice est toujours d'actualité ainsi que la nécessité d'investir dans la formation, notamment des cadres gestionnaires.