



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. Gilles CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 25

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

**FONCTION PUBLIQUE**

Rapporteur spécial : M. Georges TRON

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	9
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	9
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2009 .....	11
1.– Les crédits et les emplois .....	11
<i>a) La réforme de la formation professionnelle</i> .....	12
<i>b) L'effort en faveur de l'action sociale se maintient à un niveau élevé</i> .....	16
2.– La mise en œuvre de la LOLF .....	17
<i>a) Une stratégie de performance ambitieuse pour le pilotage de la fonction publique</i> .....	17
<i>b) Les crédits sont toujours éclatés entre deux programmes</i> .....	20
<i>c) La rénovation de l'annexe « jaune » sur la fonction publique</i> .....	21
<b>II.– LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	21
A.– LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....	21
1.– Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique .....	21
2.– La poursuite des démarches GPEEC .....	24
3.– La refondation indemnitaire .....	26
4.– Faciliter la mobilité .....	27
5.– La réforme du recrutement et une plus grande diversité .....	30
6.– La rénovation du dialogue social .....	33
B.– COMMENT SURMONTER LES RÉSISTANCES ET LIMITER LE COÛT DES RÉFORMES ? .....	35
1.– La règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux .....	35
<i>a) Pour la première fois la règle est respectée par l'État</i> .....	35
<i>b) Une discipline qui n'est pas encore respectée par les opérateurs de l'État</i> .....	39
<i>c) Le retour des contrats aidés</i> .....	47
2.– Les dépenses de personnel de l'État ne diminuent pas malgré la réduction des effectifs .....	50

3.– La rénovation de la politique salariale et la garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires .....	52
4.– Les réformes entraînent un coût initial non négligeable .....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	65
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	67

L'article 49 de la loi organique du 1er 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, 77 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, lequel note que le retard constaté ces dernières années ne se résorbe pas. Votre Rapporteur spécial le regrette d'autant plus vivement qu'il a été à l'origine d'un effort de mutualisation des questionnaires entre les commissions des Lois et des Finances des deux Assemblées.

Le présent rapport spécial (document AN n° 1198, annexe n° 25) porte sur le programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Les cinq autres programmes de la mission sont traités dans les rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac (annexe n° 23), Pierre-Alain Muet (annexe n° 24) et Yves Deniaud (annexe n° 26).

## SYNTHÈSE

L'article 39 du présent projet de loi de finances prévoit que l'objectif de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux dans les effectifs de l'État sera quasiment atteint en 2009 : la réduction de 30 529 ETP représente 44 % des 68 740 départs à la retraite prévus l'année prochaine. La réduction des effectifs par ministères n'a cependant pas été uniforme et procède de réformes structurelles dont les résultats sont variés selon les ministères.

Depuis 1996, les effectifs de la fonction publique d'État ont progressé en moyenne annuelle de 0,5 % par an. L'essentiel de cette hausse est imputable à la croissance des établissements publics administratifs (EPA) auxquels sont transférées des compétences spécifiques. Leurs effectifs ont augmenté en moyenne de 3,9 % par an, alors que ceux des ministères n'ont augmenté que de 0,2 % par an. Les EPA ont contribué pour 66 % à la croissance des effectifs de la FPE entre 1996 et 2006.

Pour la première fois cette année, et conformément à l'article 64 de la loi de finances pour 2008, le projet de loi de finances pour 2009 fixe un plafond des emplois des opérateurs. L'annexe « jaune » sur les opérateurs de l'État estime que les emplois sous plafond augmenteront de 48 975 ETP, mais diminueront de 1 108 ETP à périmètre constant.

Après prise en compte des transferts de décentralisation (– 116 180 ETPT), la baisse des effectifs de l'État (– 227 190 ETPT) s'établit à 111 010 emplois entre 2006 et 2009. L'augmentation cumulée des effectifs des opérateurs étant de 79 506 emplois sur la même période, la réduction des effectifs de l'État et de ses opérateurs s'établit à 31 504 emplois. En comparaison, la réduction cumulée des effectifs du seul État, telle qu'affichée par le Gouvernement s'établit à 64 792 ETP. La réduction « affichée » des effectifs de l'État (– 64 792 ETPT) a donc été compensée pour moitié par l'augmentation des effectifs des opérateurs.

La règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas pleinement appliquée aux opérateurs. Les décomptes d'emploi des opérateurs sont moins fiables que pour les services ministériels. Leur présentation dans l'annexe « jaune » se caractérise par une grande opacité. La baisse des effectifs des opérateurs en 2009 est encore en grande partie virtuelle.

Le Gouvernement a enfin fixé un socle pour la politique salariale dans la fonction publique, avec une négociation prévue en amont de l'examen de la loi de finances et dans le cadre de la programmation budgétaire triennale. Le dispositif de garantie individuelle du pouvoir d'achat permettra à tous les fonctionnaires de connaître une évolution de leur rémunération au moins aussi importante que l'inflation.

Malgré la réduction des effectifs, les dépenses de personnel de l'État (119,8 milliards d'euros demandés en 2009) ne diminuent pas. La réalisation en 2010 et 2011 d'un taux de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux permettrait d'aboutir en quatre ans à une économie totale brute de 3,1 milliards d'euros (économie nette de 1,6 milliard d'euros après rétrocession aux fonctionnaires de la moitié des économies réalisées).

Alors que les effectifs de la nouvelle direction générale des Finances publiques (fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique) baissent de plus de 6 000 entre 2006 et 2009, ses coûts de personnel augmenteront de 1,9 % en 2009. Cette augmentation est due à l'harmonisation des régimes statutaires et indemnitaires et à l'octroi d'une prime annuelle de 350 euros à tous ses agents. Dans tous les ministères, les mouvements de fusion de corps et de réforme des carrières s'effectueront avec une harmonisation vers le haut.

L'exonération des charges fiscales et sociales pour les heures supplémentaires et la monétisation des jours épargnés sur les comptes épargne-temps engendrent des coûts qui mériteraient d'être évalués précisément. Les conséquences immobilières des réformes ont un coût important (fusion des directions d'administration centrale, réforme de la carte judiciaire...). La succession de multiples réformes dans le temps génère paradoxalement un surcoût.

Les dispositifs en faveur de la mobilité des fonctionnaires ont été accompagnés d'indemnités multiples. L'effort de formation professionnelle devra être renforcé pour assurer les reconversions.

## INTRODUCTION

Dans le projet de loi de finances pour 2009, les crédits du programme *Fonction publique* sont prévus à hauteur de 456,7 millions d'euros (223,8 millions d'euros en 2008) en AE <sup>(1)</sup> et 222,8 millions d'euros en CP <sup>(2)</sup> (221,8 millions d'euros en 2008).

L'effort en matière d'action sociale est maintenu à un niveau élevé. Alors que les Instituts régionaux d'administration (IRA) en sont déjà à leur deuxième génération de contrat d'objectifs et de moyens, l'École nationale d'administration (ENA) n'en a encore jamais conclu.

Le rattachement de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) au ministère du Budget ne s'est pas accompagné d'un regroupement des crédits d'intervention et de personnel. Cette situation n'est pas conforme à la LOLF et tend à occulter la présentation de la stratégie en matière de pilotage de la fonction publique. Il est dommage que les progrès importants accomplis dans la gestion des ressources humaines de l'État ne se traduisent pas dans la qualité des informations budgétaires fournies au Parlement.

Les efforts en matière de gestion des ressources humaines (GRH) au sein de l'État sont depuis quelques années en priorité orientés vers l'accompagnement des réformes, avec la mise en œuvre de la LOLF, depuis 2006, puis la révision générale des politiques publiques (RGPP) depuis douze mois. À partir d'un répertoire des métiers, les schémas de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) permettent de construire des scénarios prévisionnels sur l'évolution quantifiée des personnels pour atteindre l'objectif cible fixé.

La poursuite de la mise en œuvre de la LOLF doit s'accompagner de la diffusion d'une culture de résultats et l'émergence d'un nouveau management public. Cela passe par la déconcentration de la GRH au niveau des responsables opérationnels (programme ou BOP <sup>(3)</sup>) et par l'intéressement individuel ou collectif aux résultats. Le système rigide des corps doit évoluer vers la définition de métiers, avec un nombre réduit de grandes filières professionnelles au sein desquelles la mobilité serait facilitée.

---

(1) Autorisations d'engagement.

(2) Crédits de paiement.

(3) Budget opérationnel de programme.





## I.- LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le rattachement en projet de loi de finances pour 2008 du programme *Fonction publique* à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* n'a pas encore eu d'impact sur le rattachement administratif de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP).

D'une part, c'est seulement fonctionnellement que la DGAFP a été mise à la disposition du ministère du Budget à compter du 1<sup>er</sup> juin 2007 et, d'autre part, le transfert budgétaire ainsi opéré portait exclusivement sur les crédits d'intervention, ceux de personnels restant portés par le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action gouvernementale*. En 2009 ces crédits de personnel seront portés par le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* <sup>(1)</sup>.

Le rattachement n'a pas, jusqu'à présent, eu de conséquences immobilières. À terme, l'objectif du ministère du Budget est de rapprocher géographiquement la DGAFP des autres directions d'administration centrales, et notamment de la direction du Budget, mais à ce stade le calendrier de la réforme n'envisage pas un déménagement physique de l'entité avant 2010, voire 2011. Durant la phase transitoire, les services du Premier ministre continueront à assurer les prestations d'entretien et de maintenance des bâtiments occupés, ainsi que le paiement des loyers budgétaires.

### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Cette année pour la première fois, en juin et juillet derniers, le projet de loi de règlement a donné lieu à un examen approfondi en commission des Finances et en séance publique.

Ainsi sont établies les conditions dans lesquelles peut se faire le « chaînage vertueux » par rapport aux remarques et aux recommandations présentées par votre Rapporteur spécial dans le tome II du rapport (n° 1004) déposé par M. Gilles Carrez le 26 juin 2008 sur la loi de règlement 2007 (pages 155 et suivantes).

La **consommation** des crédits du programme s'établit au 31 août 2008 à hauteur de 74,16 % en AE et 65,89 % en CP des crédits disponibles. Elle est conforme aux prévisions en termes d'engagement, plus en retrait en termes de paiements, notamment en raison de la situation locale moins satisfaisante. Cette situation moins satisfaisante s'explique principalement par le changement de ministère de rattachement entre les deux exercices budgétaires. Celui-ci a en effet conduit à une importante opération de reparamétrage des applications et des habilitations. Le démarrage de la gestion s'en est trouvé pénalisé sensiblement et s'est traduit par un retard dans la mise en place des crédits et donc leur utilisation par les services gestionnaires locaux.

---

(1) Voir infra le problème causé par l'éclatement des crédits de personnel et d'intervention.

Ces difficultés inhérentes à la disponibilité effective des crédits, résolues pour la plupart d'entre elles au début du mois de mai, et seulement à la fin du premier semestre pour quelques autres, ont freiné l'exécution, principalement celle qui concerne les crédits d'investissement couvrant les opérations de rénovation des restaurants inter administratifs qui, en conséquence, présentent aujourd'hui un retard de consommation, plutôt en CP qu'en AE. À ce stade de l'exercice, des rendez-vous de gestion intermédiaires ayant permis d'ajuster les programmations en conséquence, ces éléments ne modifient pas la prévision d'exécution globale pour l'année 2008 en termes d'engagement (100 % des AE ouvertes).

En termes de crédits de paiement, le retard du premier semestre est pris en compte dans la prévision d'exécution globale du programme (environ 96 % des crédits de paiement disponibles).

En **2007**, la **fongibilité** n'a été mise en œuvre que de manière marginale et en fin de gestion, en permettant de renforcer les moyens en faveur de la formation ainsi que des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs du programme (ENA et IRA), notamment pour compenser l'augmentation du taux de CAS *Pension* et maintenir un niveau de fonds de roulement conforme aux usages.

Compte tenu du niveau global d'exécution, il n'y a pas eu de mesure de fongibilité asymétrique à partir des crédits de titre 2. D'ailleurs, 800 000 euros sur une dotation initiale en loi de finances initiale de 1,2 million d'euros ont été annulés en loi de finances rectificative.

En **2008**, la prévision d'exécution établie à ce jour exclut toute mise en œuvre de fongibilité asymétrique. Des dialogues de gestion intermédiaires ont permis de procéder à des redéploiements de crédits plus au sein de la même action qu'entre actions.

S'agissant du taux de mise en **réserve**, il a été appliqué en **2007** au *prorata* des dotations loi de finances initiale de chacune des lignes budgétaires du programme *Fonction publique*. Seules les actions dont le montant de la dépense était fixé réglementairement n'ont pas fait l'objet de gels budgétaires. Un système de compensation au détriment des dépenses non obligatoires du programme a été mis en place. En 2007 la réserve de précaution a fait l'objet de deux décrets d'annulation à hauteur de 5,2 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP.

En **2008**, la réserve de précaution a, à la date de rédaction du présent rapport, fait l'objet d'un décret d'annulation de 1,4 million d'euros en AE et de 1,6 million en CP.

## B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2009

### 1.– Les crédits et les emplois

Dans le projet de loi de finances pour 2009, les crédits du programme *Fonction publique* sont prévus à hauteur de 456,7 millions d'euros (223,8 millions d'euros en 2008) en AE et 222,8 millions d'euros en CP (221,8 millions d'euros en 2008). La programmation budgétaire triennale prévoit les crédits présentés dans le tableau ci-après.

#### CRÉDITS DU PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
AE	457	202	116
CP	223	221	221

Source : projet annuel de performance pour 2009.

En 2009 les crédits de **formation professionnelle** sont prévus à hauteur de 83,4 millions d'euros en AE et CP (78,9 millions d'euros en 2008). Les crédits d'**action sociale** sont prévus à hauteur de 373,3 millions d'euros en AE (144,8 millions d'euros en 2008) et 139,4 millions d'euros en CP (142,8 millions d'euros en 2008). La forte variation entre 2008 et 2009 des autorisations d'engagement de l'action sociale résulte du renouvellement des principaux marchés de gestion des prestations sociales et notamment :

– l'arrivée à échéance au 1<sup>er</sup> avril 2009 de la convention liant l'État à Mutuelle fonction publique – Services pour la gestion du dispositif chèques vacances avec la passation d'un marché couvrant la prestation pour trois ans jusqu'au 30 mars 2012 (180,5 millions d'euros d'AE imputés en 2009) et de celle relative à la gestion de l'aide à l'installation des personnels avec un marché d'une durée également de 3 ans (25,24 millions d'euros imputés en 2009) ;

– le renouvellement en 2009 et pour une durée de trois ans du marché relatif à la gestion de la prestation chèque emploi service universel (CESU) – garde d'enfant 0/3 ans (92,35 millions d'euros imputés en 2009).

Les règles de budgétisation des AE imposent d'imputer la totalité des AE nécessaires à la couverture d'un marché pluriannuel, l'année de la notification dudit marché.

Les crédits de personnel (10,8 millions d'euros demandés en 2009) de la DGAFP ont été affectés sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* <sup>(1)</sup>. Le programme *Fonction publique* ne dispose donc pas d'emplois. Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* indique que la DGAFP devrait employer 151 ETPT en 2009.

(1) Voir infra.

Le projet annuel de performances indique que les opérateurs rattachés (l'ENA et les IRA) devraient employer 1 482 ETPT (contre 1 504 ETPT prévus en 2008).

*a) La réforme de la formation professionnelle*

Le projet annuel de performances présente les budgets prévisionnels de l'ENA et des IRA pour l'année 2008. Il serait cohérent que les comptes des opérateurs soient établis selon le **même calendrier** que ceux du budget de l'État. Cela conditionne le respect des prévisions indiquées dans le projet annuel de performances pour 2009 pour les dotations budgétaires et pour les plafonds d'emplois.

**• La gestion par la performance est-elle enseignée à l'École nationale d'administration (ENA) ?**

La dotation de l'ENA augmente de 3,7 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2008 (32 millions d'euros) et le projet de loi de finances pour 2009 (35,7 millions d'euros). Le projet annuel de performances indique que cette hausse couvre partiellement l'assujettissement de l'ENA au CAS<sup>(1)</sup> *Pensions*, ainsi que l'alignement du taux de cotisation des établissements publics sur celui de l'État (au total 5 millions d'euros) ; **le différentiel ainsi que la dynamique des autres charges devront donc être financés par des réductions de dépenses et des gains de productivité de l'école.**

**La présentation par l'ENA de sa stratégie dans le projet annuel de performances pour 2009 est purement descriptive.** Elle se borne à brosser à grands traits les caractéristiques principales du recrutement, de la scolarité et des activités de formation permanente, internationales et de recherche.

Le ministère indique que les travaux devant conduire à la conclusion d'un **contrat d'objectifs et de performance** avec l'ENA ont été engagés au cours du quatrième trimestre de l'année 2007, conformément à **l'engagement pris par le ministre chargé de la fonction publique en novembre 2006 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007**. La réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial indique laconiquement que « *les discussions se poursuivent actuellement à la lumière des grands chantiers ouverts depuis un an : réforme des concours, suppression du classement de sortie souhaité par le Président de la République, réflexions sur une optimisation de l'appareil de formation de l'État, budget pluriannuel...* ». Alors qu'on aurait attendu un **comportement exemplaire en matière de management public, il est inadmissible que l'ENA n'ait toujours pas contractualisé ses relations avec son ministère de tutelle.**

---

(1) *Compte d'affectation spéciale.*

### **Les dernières ( ? ) dépenses de déménagement de l'ENA à Strasbourg**

Le produit de la cession de l'ancien immeuble de la rue de l'Université où était installée l'ENA a été affecté sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, en l'occurrence sur le budget opérationnel de programme *Services du Premier ministre* du programme *Dépenses immobilières*. Ces crédits visent à permettre à l'ENA de clore une série d'opérations liées au regroupement de ses activités à Strasbourg.

Un versement de 880 000 euros est intervenu en 2006 au titre de la contrepartie financière due à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) liée à l'occupation partagée du site du 13, rue de l'Université. Un autre versement de 12,1 millions d'euros est intervenu en juillet 2007 afin de financer une extension de l'ENA à Strasbourg et de rénover le centre de documentation. 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 logement provisoire dans des locaux loués par la ville de Strasbourg. En 2009, les appels d'offres de travaux seront attribués et le chantier de construction démarrera alors pour durer toute l'année 2010. La livraison est prévue début 2011.

Un dernier versement de 2,4 millions d'euros est intervenu au terme de l'exercice 2007 au titre du financement de la maison des élèves à Strasbourg (1,5 million d'euros), de l'achèvement des travaux réalisés sur le site de l'Observatoire (0,6 million d'euros) et du déménagement de la rue de l'Université vers l'avenue de l'Observatoire (0,3 million d'euros). Il a permis de solder définitivement l'ensemble de l'opération de transfert.

Le reste du produit de la cession (soit 24 millions d'euros) de l'immeuble de la rue de l'Université a été versé au profit du désendettement de l'État, dès novembre 2007, par décision du ministre du Budget. Ce dernier en a informé le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, par lettre du 19 novembre 2008.

La cession par l'ENA à la FNSP de l'immeuble du 13, rue de l'Université aura donc entraîné un accroissement de la dette de l'État de 22 millions d'euros...

Cinq ans après la réforme décidée en Conseil des ministres le 22 octobre 2003, MM. Éric Woerth et André Santini ont lancé, le 24 septembre, une concertation sur une **nouvelle réforme de l'ENA** visant, notamment, à **supprimer le classement de sortie**. La réforme pourrait supprimer le classement de sortie et également modifier la scolarité en raccourcissant la durée des études, aujourd'hui de 27 mois, en renforçant les périodes de stages, et en supprimant les conditions d'âge à l'accès aux concours d'entrée. À l'issue de leur scolarité, les 80 élèves d'une promotion peuvent choisir, en fonction de leur classement, le corps de la fonction publique dans lequel ils veulent être intégrés.

Le Président de la République avait exprimé en janvier son souhait de voir supprimer les classements de sortie « *qui rigidifient l'entrée dans la carrière* ». « *Ce qui est choquant dans le classement de sortie de l'ENA, c'est le fait qu'un concours passé à 25 ans oriente toute une vie professionnelle* », avait-il dit. « *Il faut aboutir à cette suppression* », a expliqué Éric Woerth devant la presse le 24 septembre, expliquant que la réforme allait faire l'objet d'une grande concertation "déjà entamée", qui va se dérouler au cours du mois d'octobre, et à l'issue de laquelle il remettra au président ses « *propositions* ».

*« Curieusement, à l'ENA, c'est presque l'élève qui choisit son administration, au travers du classement, a ajouté Éric Woerth. Cela doit être à l'administration, comme tout employeur, comme dans le secteur privé, de choisir parmi les élèves celles et ceux qui correspondent le mieux à ses besoins. »* De plus, le rang de sortie *« affecte votre carrière pendant très longtemps »*.

Le classement pourrait être remplacé par un dossier d'aptitude, sur lequel se fonderaient les administrations pour recruter leurs futurs fonctionnaires.

Le ministre veut aussi *« moderniser en profondeur »* la scolarité, qui doit être *« plus recentrée sur les stages »* et plus réduite. *« On peut essayer de réduire la durée, pour que les élèves rentrent plus vite sur le marché du travail »*, a-t-il ajouté. Il a estimé que la durée de la scolarité pourrait être comprise dans une fourchette de 22 à 25 mois.

#### ● **Les instituts régionaux d'administration (IRA)**

Le pilotage des IRA a été formalisé en 2004 par une convention triennale d'objectifs et de gestion signée par le directeur de la DGAFP et les directeurs des cinq établissements. La démarche conduisant à son renouvellement a été engagée et doit aboutir à la signature d'une nouvelle convention en 2008.

Les travaux de révision et de renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion avec les IRA ont été engagés dans le courant du mois de septembre de 2008, dans un contexte marqué, pour les écoles de service public, par la perspective des conclusions de la mission d'étude sur l'appareil de formation de l'État que les ministres du Budget et de la Fonction publique ont confiée à M. Raymond-François le Bris, préfet honoraire, ancien directeur de l'ENA. Sans préjuger des éventuels prolongements que pourrait avoir ce rapport sur l'évolution des écoles de service public, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec les IRA devrait s'articuler autour de grands objectifs opérationnels concernant la scolarité mais aussi la gestion de ces établissements. La professionnalisation de la formation devra être poursuivie, en prenant en compte les réflexions à conduire sur la suppression du classement de sortie. La vie de ces établissements sera désormais enrichie d'un dialogue social organisé, fondé sur les comités techniques paritaires créés par les arrêtés du 10 décembre 2007. Enfin, la maîtrise des dépenses devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre du budget pluriannuel 2009-2011.

Votre Rapporteur spécial note que les IRA en sont déjà à leur deuxième génération de contrat d'objectifs et de moyens, alors que l'ENA n'en a encore jamais conclu.

#### ● **La réforme de la formation professionnelle**

Le cadre juridique découlant du **protocole du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie** est achevé s'agissant du volet formation, et quasiment terminé s'agissant du volet carrières. Le ministre du

Budget a adopté le 9 juin 2008 une circulaire relative aux entretiens et aux bilans de carrière. La circulaire de mise en œuvre de la période de professionnalisation fait l'objet d'une ultime concertation avec les ministères qui la resituent dans leurs mesures d'accompagnement de la RGPP.

En matière de formation continue, les nouveaux outils sont actuellement en cours d'appropriation par les administrations, qui en ont engagé la mise en œuvre au cours de l'année 2008 (information sur le **droit individuel à la formation**, réorganisation des plans de formations, mise en place des entretiens individuels de formation, introduction des périodes de professionnalisation etc.). Il appartiendra aux administrations de suivre leur montée en puissance au cours de l'année 2009 dans le cadre des priorités interministérielles de formation des agents de l'État pour lesquelles une circulaire du ministre du Budget a été signée le 22 août dernier. Comme l'ensemble des textes accompagnant la mise en œuvre de la réforme, cette circulaire a été discutée dans le cadre du comité de pilotage interministériel animé par la DGAFP ; celui-ci réunit régulièrement les responsables de la formation des ministères pour suivre collectivement l'application de la réforme.

Comme cela a été dit plus haut, les ministres ont confié à **M. Raymond-François Le Bris** une mission sur l'appareil de formation de l'État avec trois objectifs : établir un panorama des écoles de service public et des formations qu'elles proposent ainsi qu'une estimation des moyens humains et matériels qu'elles mobilisent ; analyser la cohérence de l'appareil public de formation des agents de l'État, ainsi que sa pertinence par rapport aux compétences attendues des agents dans l'exercice de leurs premiers postes ; examiner l'opportunité et les possibilités d'une réorientation de l'appareil public de formation dans la perspective d'une fonction publique de métiers ainsi que dans le cadre des nouvelles dispositions relatives à la formation continue des fonctionnaires.

Un rapport d'étape sur la formation des agents de l'État, dresse déjà un certain nombre de constats. En matière de cohérence de l'appareil public de formation et la pertinence des formations dispensées dans les écoles par rapport aux compétences attendues des agents, les évolutions constatées vont dans le bon sens (diversité sociale des candidats aux concours, prise en compte de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle dans les épreuves de concours, nouvelle organisation de la scolarité des IRA...). Toutefois l'implication des futurs employeurs dans le processus de déroulement des concours de recrutement pourrait être améliorée. La mission a également noté que peu d'écoles s'étaient engagées dans la voie d'une reconnaissance académique ou d'une validation professionnelle des formations qu'elles délivraient.

**La politique de formation continue menée par les différents ministères** représente un effort financier conséquent. L'enquête menée chaque année par la DGAFP fait apparaître que **les ministères ont consacré 2 milliards d'euros à la formation continue en 2006** (+ 1,7 % par rapport à 2005), et que les actions

mises en place ont représenté plus de 6 millions de jours de formation. La répartition des agents formés par grande catégorie d'actions montre que la très grande majorité d'entre eux suit des actions de perfectionnement et d'adaptation (71 %), la préparation aux examens et concours regroupant 16 % de ces agents, et le congé de formation professionnelle 12 % d'entre eux. Un classement par thèmes de formation révèle par ailleurs que 57 % des agents formés le sont sur des thèmes spécifiques à leur ministère, 11 % sur celui de l'informatique, 10 % souhaitent améliorer leurs capacités professionnelles, 18 % suivent des formations sur des métiers communs à tous les ministères, l'encadrement et les langues réunissant chacun 2 % des agents. Cette répartition varie assez peu d'une année sur l'autre ; on constate toutefois une légère baisse du volume des actions de formation à l'encadrement au profit d'une hausse des formations sur le développement des capacités professionnelles.

*b) L'effort en faveur de l'action sociale se maintient à un niveau élevé*

Le projet annuel de performances pour 2009 rappelle les principales prestations sociales dont bénéficient les fonctionnaires : chèques vacances, chèques emploi service universel (CESU), réservations de places de crèches, aide ménagère à domicile, aide à l'installation des personnels de l'État, prêt mobilité, réservation de logements sociaux, restauration, aide aux retraités.

Votre Rapporteur spécial note que, malgré une petite diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 (145,5 millions d'euros), les crédits affectés à l'action sociale interministérielle en 2009 (**139,4 millions d'euros**) **se maintiennent à un niveau élevé**. Ces crédits s'élevaient encore à 67,8 millions d'euros en 2006 et 101 millions d'euros en 2007. Ils permettent de prendre la mesure des **efforts du Gouvernement en faveur d'un des aspects importants du pouvoir d'achat des fonctionnaires**.

Un nouveau relevé de conclusions relatif à l'amélioration des politiques sociales a été signé par cinq organisations syndicales le 21 février 2008. Il vise notamment à mieux prendre en compte les besoins des agents dans la fonction publique en matière d'aide au logement : ainsi, l'aide à l'installation des personnels de l'État et le prêt mobilité sont étendus et leurs montants revalorisés à compter du 1er septembre 2008. Par ailleurs, afin d'actualiser l'adéquation entre la demande et l'offre de restauration collective, une étude sur l'adaptation de l'offre de restauration aux besoins de chaque agent a été lancée.

Ces dernières années, le développement de l'action sociale interministérielle a été axé sur des **politiques prioritaires** comme l'aide à la mobilité des jeunes fonctionnaires, la famille et la restauration (CESU - garde d'enfants et crèches ; aide à l'installation et prêt mobilité ; mise aux normes des restaurants inter administratifs). En effet, ces dépenses se traduisent par plus de pouvoir d'achat pour les agents en réduisant leurs charges directes.



Le Gouvernement a souhaité faire évoluer l'action sociale interministérielle en matière d'**aide ménagère à domicile**. Jusqu'à présent, il s'agissait d'une prestation sans limite et sans conditions. Cela aboutissait à un saupoudrage en faveur de bénéficiaires dont le niveau de ressources ne le justifiait pas forcément. Dorénavant, cette aide sera attribuée dans le cadre d'une enveloppe initiale fermée et destinée à ceux en ayant le plus besoin. Aux yeux de votre Rapporteur spécial, il me semble que c'est un principe de bonne gestion.

La période 2009–2011 concrétisera la montée en charge des dispositifs issus des accords salariaux. Plus globalement, la volonté du Gouvernement concernant l'action sociale interministérielle est de concentrer les moyens d'action sociale sur les leviers permet **d'améliorer l'articulation de la vie professionnelle et la vie quotidienne, notamment familiale**.

Par ailleurs, un chantier sera ouvert sur **l'articulation entre l'action sociale interministérielle et les politiques d'action sociale ministérielles** : celle-ci n'a pas fait l'objet d'une véritable réflexion sur le niveau adéquat d'intervention et des prestations respectives. L'État alloue à l'action sociale un montant très important chaque année – de l'ordre de **1 milliard d'euros** – dont près de 80 % sont mis en œuvre au niveau des différents ministères. Cela représente ainsi un montant significatif au regard des 86 milliards d'euros de masse salariale de l'État.

## 2.– La mise en œuvre de la LOLF

### *a) Une stratégie de performance ambitieuse pour le pilotage de la fonction publique*

Comme déjà depuis plusieurs années, la présentation par le responsable de programme, M. Paul Peny, directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), de la stratégie de performance se caractérise par **un haut niveau d'ambition pour la modernisation de la fonction publique** dans notre pays. La DGAFP indique ainsi la direction et remplit son rôle de pilotage de la fonction publique ; il incombe aux différents ministères de décliner ces orientations.

La DGAFP s'attelle évidemment en priorité à accompagner la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans son volet ressources humaines : faciliter les redéploiements, fluidifier le marché du travail et valoriser les compétences et la performance des agents. Elle indique qu'elle s'attelle à la refondation de la politique salariale avec une meilleure prise en compte des fonctions tenues et de la performance et un dispositif de garantie du pouvoir d'achat.

La refondation des statuts, telle que proposée dans le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique remis le 17 avril 2008 par M. Jean-Ludovic Silicani, se traduit déjà par le mouvement de fusion de corps pour parvenir à une

organisation en métiers ou grandes filières. La modernisation de la fonction publique passe aussi par la dynamisation de la formation, avec la rationalisation et la professionnalisation de l'appareil de formation et la mise en œuvre du droit individuel à la formation (DIF). Les recrutements seront diversifiés par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle et la révision du contenu des concours.

Dans le cadre de la politique contractuelle avec les organisations syndicales, l'amélioration de l'action sociale continuera avec notamment la rénovation des restaurants inter-administratifs et la réservation de logements sociaux et de place de crèches.

L'objectif *Promouvoir une nouvelle GRH dans la fonction publique d'État* est mesuré par le *Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de GPRH* et par la *Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance*. 75 % des ministères avaient mis en œuvre une gestion prévisionnelle, l'objectif étant d'atteindre 85 % en 2009 et 100 % en 2011. La prévision concernant la rémunération à la performance est de 51 % en 2008 et de 75 % en 2009, pour une cible de 100 % en 2011. Votre Rapporteur spécial se félicite de ces évolutions et attend la construction d'un indicateur qui mesurerait l'extension du dispositif aux fonctionnaires de la filière administrative (attaché, administrateurs et agents de catégorie B), comme le Gouvernement envisage de le faire.

Le projet annuel de performances indique que trois raisons ont conduit à la suppression de l'indicateur *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 des statuts types* :

– l'objectif de réduction du nombre de corps a atteint ses limites tant qu'on reste dans le cadre d'une gestion ministérielle des corps. Il n'aurait gardé sa pertinence que si la réforme de la catégorie B avait été à l'ordre du jour ;

– on peut également regretter qu'il ne traduise pas ou que très partiellement la réalité de l'activité statutaire de la DGAFP (statuts d'emploi notamment, actualisation et amélioration des textes réglementaires...);

– compte tenu de l'annonce d'une organisation de la fonction publique par métier et non plus par corps, un indicateur basé sur la comptabilisation des corps, n'est plus pertinent.

L'objectif *Optimiser la formation des fonctionnaires* est mesuré par les *Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et l'ENA*. Le coût par élève des IRA et de l'ENA a fait l'objet en 2008 d'une prévision actualisée. Le coût complet annuel d'un élève IRA a été réactualisé de 47 000 à 50 200 et celui d'un élève ENA de 56 000 à 64 300. Pour les IRA, la raison en est le changement de périmètre suscité par l'intégration des coûts d'organisation des concours. Pour l'ENA, la raison est l'assujettissement de cette école aux cotisations du CAS

*Pensions*, qui n'étaient pas payées par l'école jusqu'à présent. Il est indiqué que l'indicateur des IRA mesure le coût complet annuel alors que celui de l'ENA ne prend en compte que les coûts de fonctionnement. Les deux indicateurs ne sont donc pas comparables. Votre Rapporteur estime que **l'ENA devrait faire le même effort que les IRA** en rapportant l'ensemble des coûts engendrés par les formations au nombre d'élève. Est-ce à cause du coût du transfert de l'ENA à Strasbourg, qui est imputé sur les crédits du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, que cette école ne calcule pas de coût complet ? Les indicateurs de coût par élève augmenteront mécaniquement dans les années à venir en fonction de l'augmentation des cotisations du CAS *Pension* et par les augmentations de point d'indice ; des efforts de gestion importants devront donc être entrepris dans les écoles pour respecter les cibles de coûts.

L'indicateur nouveau *Mise en œuvre du droit individuel à la formation (taux de réalisation du document d'orientation à moyen terme de la formation continue dans les ministères)* présente une prévision de 10 % en 2008, un objectif de 50 % en 2009 et une cible de 100 % en 2011. Cet indicateur permettra de mieux apprécier l'avancement et l'appropriation par les ministères de l'ensemble du dispositif de la formation tout au long de la vie.

L'indicateur *Mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (part des ministères ayant mis en place une modalité de RAEP dans un concours externe et/ou un examen professionnel)* a une prévision de 30 % en 2008, de 70 % en 2009 et de 100 % en 2011.

L'objectif *Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle* est mesuré par le *Pourcentage des restaurants inter administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restaurant collective*. Cet indicateur a remplacé celui relatif au *Pourcentage des restaurants inter administratifs 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* ». La réalisation 2007 est de 47 %, la prévision 2008 et de 53 %, celle de 2009 de 63 % et la cible 2011 de 81 %.

L'indicateur *Coût de gestion des prestations extérieures chargées de la gestion de certaines prestations sociales* mesure le coût des prestataires de service (Mutualité fonction publique-Services...) auxquels fait appel la DGAFP pour gérer les prestations sociales. Les gains induits par la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence concourront à optimiser l'utilisation des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle.

L'indicateur *Taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et 3/6 ans* a une prévision de 61 % en 2008 (réactualisée 55,5 % à la suite d'un changement de périmètre), une prévision de 60,5 % en 2009 et une cible de 70,7 % en 2011. En 2008 l'indicateur était limité aux enfants de 0 à 3 ans.

Sur beaucoup d'objectifs, votre Rapporteur spécial note que la DGAFP accepte de prendre le risque d'être jugée non pas sur son action mais sur le résultat de son action dans les différents ministères.

*b) Les crédits sont toujours éclatés entre deux programmes*

Votre Rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de procéder au **regroupement de l'ensemble des crédits concourant à la fonction publique**.

Dans la loi de finances pour 2008, les dépenses d'intervention (titre 6) de la DGAFP avaient été rattachées au programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, alors que les dépenses de personnel (titre 2) de la DGAFP avaient été rattachées au programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. On pouvait justifier cet éclatement provisoire en raison de la modification de la maquette budgétaire (missions/programmes/actions) intervenue en début de législature, qui avait vu le programme *Fonction publique* transféré de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Le Gouvernement faisait valoir en outre que la taille relativement modeste des effectifs de la DGAFP (151 ETPT dans le projet de loi de finances pour 2009) imposait un regroupement statutaire avec les autres services dépendant du secrétariat général du Gouvernement (SGG).

Dans le présent projet de loi de finances, le Gouvernement maintient cet éclatement, cette fois-ci entre deux programmes de la même mission gérée par le ministère du Budget. Par ailleurs un projet de décret en cours de finalisation organise le rattachement administratif et juridique de la DGAFP à l'administration centrale du ministère du Budget, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

**Cette situation est contraire à l'esprit et à la lettre de la LOLF**, qui veut que les missions et programmes présentent des politiques publiques à coût complet. Cela avait été regretté les quatre dernières années par votre Rapporteur spécial.

En outre, cette nomenclature aboutit à **occulter** dans le projet annuel de performances *Fonction publique* une grande partie de la **présentation de la stratégie** en la matière. Le programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* comporte seulement deux actions, *Formation des fonctionnaires* et *Action sociale interministérielle*, alors que la mission première de la DGAFP est le pilotage de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, avec notamment les aspects statutaires, l'impulsion d'une GRH et l'animation du dialogue social. Le premier objectif *Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État* du programme *Fonction publique* se rattache d'ailleurs à cette activité de pilotage. La logique exige donc la création d'une action nouvelle *Pilotage de la fonction publique* dans le programme *Fonction publique*.

Il faut donc **rattacher au programme *Fonction publique* les crédits de personnel de la DGAFP (10,8 millions d'euros)** et votre Rapporteur spécial a déposé un amendement en ce sens. S'agissant des crédits de fonctionnement de la DGAFP, il peut se comprendre qu'ils continuent à être gérés pour partie sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (pour l'immeuble du 32 rue de Babylone Paris 7<sup>ème</sup>) et pour partie sur le programme *Conduite et pilotage des ministères économique et financier* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (mutualisation des fonctions soutien).

La gestion des ressources humaines de l'État accomplit chaque année des progrès remarquables, sous l'impulsion dynamique de la DGAFP. Il convient que ces progrès se traduisent aussi dans la qualité des informations budgétaires fournies au Parlement.

*c) La rénovation de l'annexe « jaune » sur la fonction publique*

La nouvelle annexe « jaune » au projet de loi de finance pour 2009 intitulée « **rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations** » sélectionne pour les parlementaires les 250 « meilleures » des 1 000 pages du rapport annuel sur l'état de la fonction publique (tomes 1 et 2) publié par la DGAFP <sup>(1)</sup>. **L'amélioration de l'information du Parlement est réelle.** Le rapport annuel paraît maintenant en septembre, soit avant la discussion budgétaire. Il a nettement été amélioré, en partie à la suite des amendements parlementaires qui l'ont enrichi, en partie grâce aux efforts de la DGAFP qui a fusionné l'ancien rapport annuel avec le rapport de l'Observatoire de l'emploi public. Tous les rapports spécifiques sur des sujets divers relatifs à la fonction publique y ont été intégrés. L'information sur les rémunérations qui était tous les deux ans devient annuelle. Seul le rapport d'activité du secrétariat d'État à la fonction publique a été supprimé, après son rattachement au ministère du Budget. Mais on pouvait se demander à quoi servait ce document purement descriptif et rétrospectif.

## II.– LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

### A.– LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

#### 1.– Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique

Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, remis en avril 2008 par M. **Jean-Ludovic Silicani** au ministre chargé de la fonction publique, est le fruit de plusieurs mois de concertation organisée avec toutes les parties prenantes dans le cadre de la conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique ouverte à l'automne 2007 <sup>(2)</sup>.

Le livre blanc formule un ensemble de propositions autour des six orientations suivantes :

---

(1) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1258.html>

(2) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique242.html>

- **préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique**, en les consacrant sous la forme d'une « charte des valeurs » du service public et de la fonction publique et en instituant une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique, émanant des conseils supérieurs des trois fonctions publiques ;

- **clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique** en :

- poursuivant l'ouverture progressive à la concurrence des entreprises publiques,

- procédant à une clarification s'agissant des missions des collectivités territoriales,

- renforçant progressivement les fonctions de régulation de l'État, passant à l'édiction des « règles du jeu » plutôt qu'à la prestation de service,

- renforçant l'externalisation de certaines missions par les collectivités publiques,

- modernisant profondément la gouvernance et le management de la fonction publique ;

- **refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers** en remplaçant les quelque 700 unités statutaires existantes par un nombre restreint de « cadres statutaires » regroupés en quelques grandes filières professionnelles qui pourraient être : filière d'administration générale, filière financière et fiscale, filière sociale, filière de l'éducation et de la recherche, filière culturelle, filière technique, filière de la sécurité (on rappelle que les militaires et les magistrats disposent de statuts spécifiques et sont hors du champ de réflexion de la conférence nationale).

Ces filières s'organiseraient autour de quatre niveaux de qualification, en cohérence avec les niveaux de diplômes européens : niveau 1 pour un recrutement au niveau du CAP et du BEP ou, à titre dérogatoire, sans diplôme ; niveau 2 pour un recrutement au niveau du baccalauréat ou équivalent ; niveau 3 pour un recrutement au niveau de la licence ou équivalent ; niveau 4 pour un recrutement au niveau du master ou équivalent. Le recrutement au niveau DUT/BTS relèverait soit du niveau 2, soit du niveau 3. Le rapport préconise également de créer un niveau 5, purement fonctionnel, qui correspondrait essentiellement aux actuels emplois de direction et serait accessible aux agents publics comme à des personnes venant du secteur privé ;

- **redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage** dans cinq principaux cas : pour répondre aux besoins occasionnels des administrations (besoins ponctuels ou remplacements rapides) ; pour organiser des carrières courtes, comme c'est le cas pour les

militaires ; pour bénéficier de compétences insuffisamment répandues ou disponibles parmi les agents titulaires ; pour tenir compte de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, afin notamment d'enrichir l'administration par le recrutement de personnes aux expériences professionnelles variées ; pour faciliter l'accès à la fonction publique, notamment des personnes éloignées du système scolaire ou en apprentissage, des personnes handicapées, des seniors et des agents ressortissant de pays de l'Union européenne ;

• **rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques** en modernisant toutes les étapes de la carrière :

– prévoir, avec la mise en place progressive d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) ;

– recruter, en professionnalisant le recrutement et en rationalisant les épreuves et les procédures ;

– employer, en créant un véritable marché de l'emploi public et en prévoyant une convention d'affectation indiquant notamment le contenu des fonctions exercées, leur durée, les objectifs qui sont assignés, la rémunération fonctionnelle et les besoins éventuels de formation. Cette convention servirait de référence pour l'évaluation de l'agent ;

– évaluer, en étendant l'expérimentation de la notion par l'évaluation, qui constitue « l'élément central de l'évolution de carrière d'un agent », la partie variable de la rémunération, entre autres, lui étant liée ;

– promouvoir en renforçant par deux critères la sélectivité de la promotion ;

– rémunérer en distinguant désormais, dans la rémunération des agents, une composante statutaire liée au grade (qualification et ancienneté) et une composante liée au poste occupé ;

– former : les mesures de mise en œuvre de l'accord du 21 novembre 2006 sur la formation professionnelle tout au long de la vie déjà entreprises seront poursuivies et renforcées, en optimisant en particulier le réseau des écoles de formation des trois fonctions publiques ;

– informer les agents sur la GRH, ce qui devrait devenir un axe à part entière de la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique ;

• **améliorer enfin le pilotage général de la fonction publique** : le rapport préconise de créer une « direction générale de la fonction publique » renforcée qui serait chargée de l'ensemble des questions relatives aux trois composantes de la fonction publique, en accentuant le rôle d'animation

interministérielle vers lequel la DGAFP a déjà évolué ces dernières années. Ensuite une « commission supérieure de la fonction publique » émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique, devrait être créée afin d'examiner les questions et les textes communs aux trois fonctions publiques. Il suggère enfin de rationaliser l'organisation de la « fonction ressources humaines » au sein des collectivités publiques, autour de plusieurs axes :

- un suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État ;
- des fonctions stratégiques de conception et de pilotage général assurées dans chaque ministère, par une véritable direction des ressources humaines ;
- une déconcentration des fonctions opérationnelles à forts enjeux humains, principalement au niveau régional ;
- une mutualisation des fonctions de GRH à valeur ajoutée plus faible ;
- un positionnement des services de gestion des ressources humaines comme prestataires au profit des autres services des collectivités publiques.

La concertation suivie jusqu'alors se poursuivra à l'automne et permettra d'aborder l'ensemble des propositions du rapport (les valeurs, la place du contrat, les filières professionnelles, le recrutement, l'évaluation, la politique de rémunération). Sous l'égide du cabinet du ministre, des échanges sont en cours avec les parlementaires. C'est à l'issue de ces différents cycles de concertation que le Gouvernement arrêtera ses orientations définitives quant aux suites à donner au rapport de M. Silicani.

Votre **Rapporteur spécial** se réjouit des pistes de modernisation ainsi apparues dans un processus de concertation approfondi avec les organisations syndicales. Il confirme sa disponibilité pour collaborer, aux côtés d'autres parlementaires, à la transcription de ces orientations en projet concrets.

## 2.– La poursuite des démarches GPEEC

La DGAFP a tenu quinze **conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines** (GPRH) avec les directions des ressources humaines ministérielles du 14 février au 23 mai 2008<sup>(1)</sup>. Un guide des bonnes pratiques 2008 sera publié par la DGAFP comme l'an dernier ; il intégrera cette année des expériences de gestion innovantes du secteur privé issues des travaux du comité des directeurs des ressources humaines. Les schémas stratégiques fournis en 2007 ont été actualisés.

Les conférences 2007 étaient orientées sur les nouveaux partages de compétences issus de la LOLF, avec l'émergence de nouveaux acteurs métiers (responsables de programmes et de BOP), responsables de la tenue de leurs objectifs et comptables de l'utilisation de leurs moyens, en même temps que d'un repositionnement des directions des ressources humaines vers des fonctions de

---

(1) Voir le volume 2 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique : politiques et pratiques de gestion de l'emploi public - <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1266.html>



pilotage stratégique, de régulation et d'allocation des moyens. En 2008 les conférences de GPRH se sont davantage concentrées sur les questions de déconcentration managériale, d'organisation des délégations de pouvoir et de réingénierie des processus de gestion.

À la suite des actions de regroupement de corps aux missions similaires menées depuis 2006, la fonction publique de l'État compte aujourd'hui environ **500 corps** (contre 700 au 31 décembre 2006) continuant de recruter, alors que les autres sont en voie d'extinction. Entre 2005 et 2010, 212 autres corps auront été regroupés en 87 corps, supprimant ainsi 125 corps et modifiant la gestion de près de 500 000 fonctionnaires. En 2010, ce sera donc un total de 269 corps qui auront été supprimés, concernant plus de 900 000 fonctionnaires.

Cette ambitieuse politique de **regroupement des corps** continuera de se poursuivre à la condition de dépasser le cadre ministériel de la gestion des corps. Elle devrait voir son aboutissement dans les perspectives dégagées, après concertation, à partir des préconisations du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, s'agissant des évolutions structurelles que pourrait connaître l'architecture des corps, selon une logique de reconnaissance des métiers et avec des filières professionnelles.

À défaut d'outils et de méthodologie adaptés, les pratiques gestionnaires étaient jusqu'à présent davantage tournées vers la gestion administrative et statutaire des agents que vers les besoins en compétences des services. La **démarche métier** mise en œuvre par le Gouvernement rééquilibre cette vision unipolaire en permettant une analyse plus approfondie et plus réaliste des besoins pour que les responsables ressources humaines en tirent les conséquences en terme de stratégie ressources humaines.

Le premier apport de l'approche par les compétences concerne ainsi la gestion prévisionnelle qui fonde toute politique de GRH. Les répertoires des emplois et des compétences permettent en effet d'enrichir la phase d'explicitation des besoins. Il s'agit de nommer et de quantifier de façon très concrète et précise les emplois qui seront nécessaires à court et moyen termes pour faire fonctionner le service et lui permettre d'assurer ses missions et d'atteindre ses objectifs. Le directeur des ressources humaines doit ensuite s'interroger sur les viviers de recrutement (en corps et grades) correspondant à ces emplois. Cette mise en relation entre les emplois et les grades est stratégique et doit être effectuée en toute transparence à l'égard des partenaires sociaux, dans le cadre des instances de dialogue social.

Plusieurs chantiers, la plupart interministériels, sont actuellement engagés : la professionnalisation des métiers de la fonction financière de l'État, l'analyse des métiers de la filière achat ou la démarche métier développée par le ministère de l'agriculture et de la pêche qui a mis en place un observatoire des missions et des métiers.

### 3.– La refondation indemnitaire

Votre Rapporteur spécial avait depuis plusieurs années montré l'incohérence du système de rémunération des fonctionnaires qui comprend un **fouillis d'indemnités** et autres bonifications, empilées au fil des ans et qui avaient peu à peu perdu leur raison d'être (prime informatique, indemnité de polyvalence...). Il se félicite que le Gouvernement prenne résolument la voie de la simplification d'un système d'une lourdeur extrême, qui était devenu inéquitable et qui constitue un frein important à la mobilité.

Afin d'assurer **l'attractivité des carrières** dans la durée, le relevé de conclusion du 21 février 2008 prévoit que l'examen des déroulements de carrière devra, notamment, répondre à deux objectifs :

– la reconstruction complète des grilles indiciaires en tenant compte de l'allongement des carrières effectuées par les agents ;

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

Le processus de refonte ou d'amélioration des grilles indiciaires, qui portera sur plusieurs années, devra, de plus, s'inscrire en cohérence avec les perspectives dégagées, après concertation, à partir du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, s'agissant des évolutions structurelles que pourrait connaître l'architecture des corps selon une logique de reconnaissance des métiers et des filières. La concertation avec les organisations syndicales ouverte au printemps dernier se poursuivra cet automne.

Les accords salariaux du 21 février 2008 prévoient, en annexe du relevé de conclusions relatif aux carrières et aux politiques indemnitaires, la mise en œuvre d'un **nouveau régime indemnitaire**, identifiant une part fonctionnelle et une part individuelle, pour les **attachés** intégrés au statut commun. Actuellement, le régime indemnitaire des attachés est assis sur au moins trois primes distinctes en administration centrale et au moins une prime en services déconcentrés. Chacune de ces indemnités a des plafonds propres et des modalités d'application différentes (notamment, en ce qui concerne les critères de modulation).

Le dispositif de **prime de fonctions et de résultats (PFR)** envisagé par le Gouvernement, qui a vocation à simplifier ce paysage indemnitaire, fait l'objet de derniers arbitrages (en particulier, la détermination des montants de référence et des barèmes). La PFR sera exclusive, par principe, de tout autre régime indemnitaire de même nature, sauf pour un nombre très limité d'exceptions.

Le dispositif envisagé comprend deux parts cumulables et modulables indépendamment l'une de l'autre par application de coefficients multiplicateurs à un taux de référence :

– une **part fonctionnelle**, modulable de 1 à 6 pour tenir compte des responsabilités, du niveau d’expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées (environ 60 %) ;

– une **part individuelle**, modulable de 0 à 6 pour tenir compte de la performance et de la manière de servir de l’agent. La modulation intègre, sur cette part, l’atteinte ou non par l’agent des objectifs qui lui ont été fixés, au vu des résultats de son entretien d’évaluation (environ 40 %).

En 2008, ce dispositif commencera par s’appliquer aux corps d’attachés de l’État. Les textes nécessaires entreront en vigueur en 2008 et permettront aux différents ministères d’adhérer à ce nouveau régime à leur rythme sur la période 2009-2011. Tous les attachés devront avoir basculé le 1<sup>er</sup> janvier 2012 au plus tard. Ce dispositif sera étendu aux administrateurs civils dès 2009. D’ici fin 2011, le dispositif de la PFR sera étendu à l’ensemble des agents de catégorie A et B (secrétaires administratifs) de la filière administrative de la fonction publique de l’État. Il a vocation à être étendu aux autres filières (par exemple les adjoints administratifs de la catégorie C). Enfin, l’ensemble des emplois fonctionnels d’encadrement supérieur, en administration centrale comme en services déconcentrés, bénéficiera d’un nouveau système indemnitaire de même nature distinguant le niveau fonctionnel du niveau résultats. La part individuelle sera définie en fonction des résultats obtenus au regard des objectifs fixés par lettre de mission.

#### 4.– Faciliter la mobilité

Garantie fondamentale de leur carrière, la mobilité des fonctionnaires demeure très réduite et concentrée. À titre d’exemple, en 2005, au sein de la fonction publique d’État, moins de 5 % des effectifs étaient employés hors de leur administration. Elle est également un enjeu fort pour l’administration, tant en matière de recrutement et d’affectation que de bonne allocation de ses ressources sur le territoire, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. C’est pourquoi plusieurs chantiers d’importance ont été conduits par le Gouvernement dans la période récente pour lever les freins à la mobilité, mieux l’accompagner sur les plans financiers et sociaux et ainsi encourager les fonctionnaires à diversifier leurs parcours professionnels.

Tout d’abord, les problématiques de mobilité ont été au cœur des quatre conférences sociales organisées au cours du dernier trimestre 2007. L’une d’elle intéressait plus particulièrement le thème des parcours professionnels. Lieu de dialogue et de concertation entre les partenaires sociaux et les employeurs des trois fonctions publiques, cette conférence a permis d’élaborer un diagnostic partagé des freins à la mobilité et de dresser des pistes de solution.

C’est sur la base de ses conclusions que le ministère chargé de la fonction publique, en étroite relation avec les directeurs des ressources humaines des ministères et au terme d’une intense concertation avec les organisations

syndicales, a élaboré un dispositif associant des mesures de nature législative et réglementaire et des outils de gestion opérationnels. Le périmètre de ce dispositif est large : il concerne aussi bien le champ de la gestion des carrières et des parcours professionnels, que celui de l'accompagnement social et financier des mobilités.

● Pierre angulaire de ce dispositif, **le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique** actuellement en discussion devant le Parlement, contient des innovations de plusieurs ordres qui permettront, demain, de décloisonner les corps, de franchir les barrières des administrations, et de rendre effectif le droit à la mobilité reconnu par le statut général.

Ainsi des garanties et des droits nouveaux sont créés pour favoriser la circulation des hommes, des idées et des compétences :

– un droit au départ qui permettra, en pratique, à tout fonctionnaire de quitter son administration dès lors qu'il aura trouvé un emploi auprès d'un organisme public ou privé sous réserve du respect d'un délai de prévenance ;

– la systématisation du détachement entre corps et cadres d'emplois, ainsi que la reconnaissance d'un droit à l'intégration au-delà d'une période de cinq ans de détachement, ce qui facilitera les mobilités au sein de chaque fonction publique et entre les trois versants de la fonction publique ;

– la possibilité d'accéder directement à un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique par la voie de l'intégration directe, qui constitue une nouvelle modalité juridique de la mobilité au sein de l'administration, aux côtés de la mutation, du détachement ou de la mise à disposition ;

– l'instauration d'un principe général de mobilité entre la fonction publique civile et militaire par la voie du détachement.

Par ailleurs, plusieurs dispositions du projet de loi favorisent, dans le cadre de la carrière garantie aux fonctionnaires, la démarche de construction de parcours professionnels, qu'il s'agisse des mesures qui visent à mieux organiser les mobilités (conservation des plafonds indemnitaires les plus favorables), qui permettent de capitaliser les avantages de carrière acquis dans ce cadre (reconnaissance des avantages de carrière obtenus lors des détachements), d'organiser des actions de formation, d'accompagnement et d'encadrement des fonctionnaires en recherche d'affectation (réorientation professionnelle) ou encore de la suppression des limites d'âges subsistant pour le recrutement par concours dans certains corps ou cadres d'emplois.

À noter enfin, sur le plan statutaire, que le décret du 18 avril 2008 prévoit la généralisation de la possibilité pour un fonctionnaire d'exercer en position d'activité en dehors de son administration d'origine. Concrètement, un fonctionnaire appartenant à un corps d'administration centrale pourra travailler dans tous les services déconcentrés et établissements publics de l'État sans devoir au préalable se soumettre à une procédure de changement de corps s'il continue

d'exercer les fonctions afférentes à son grade. Ainsi, la procédure de détachement, qui oblige à changer de corps préalablement à un changement d'emploi, ne sera plus nécessaire au sein de la sphère État. En demeurant dans son corps d'origine, le fonctionnaire conservera ses avantages statutaires (droits à l'avancement). Il sera rémunéré par l'administration qui l'emploie, laquelle assurera également sa gestion de proximité (congés...).

Le projet de loi prévoit également un accompagnement financier à la mobilité, notamment lorsque celle-ci intervient entre fonctions publiques. L'agent pourra changer de poste et d'administration sans voir sa rémunération diminuer et l'administration d'origine du fonctionnaire peut soutenir financièrement l'organisme d'accueil de l'agent pour compenser le différentiel indemnitaire.

• **Une série de décrets indemnitaires du 17 avril 2008** complète ces dispositions, créant de nouveaux dispositifs d'encouragement à la mobilité :

– l'indemnité temporaire de mobilité a pour objet d'aider l'administration à répartir au mieux les effectifs en fonction des besoins liés à l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues. Elle a vocation à être versée aux agents dont la compétence est recherchée par l'administration et qui acceptent une mobilité fonctionnelle ou géographique sur un poste pour lequel existe une difficulté particulière de recrutement. Le montant est modulé à raison des sujétions particulières liées à l'emploi (conditions d'exercice difficiles, zone géographique peu attractive, etc.), dans la limite d'un plafond de 10 000 euros pour la durée de la période de référence, comprise entre 3 et 6 ans ;

– une prime de restructuration de service est instituée pour accompagner les mutations et les délocalisations de services consécutives à une opération de restructuration. La prime de restructuration de service est modulable, dans la limite d'un plafond de 15 000 euros, en fonction de critères liés aux contraintes supportées par les agents à raison de la restructuration (situation familiale, changement ou non de résidence familiale, distance entre la précédente et la nouvelle résidence administrative, accroissement de la charge de travail, efforts de reconversion, etc.). La prime peut être complétée par une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, d'un montant de 6 100 euros, qui, du fait de la mobilité subie par l'agent concerné par une restructuration de service, se trouve contraint de cesser son activité professionnelle ;

– l'indemnité de départ volontaire peut être accordée aux agents, qui sont à plus de cinq ans de l'âge de départ en retraite, quittant définitivement l'administration à la suite d'une démission régulièrement acceptée, dans trois situations : agents concernés par une opération de restructuration et listés par arrêté ministériel ; agents quittant définitivement la fonction publique pour créer ou reprendre une entreprise ; agents souhaitant quitter l'administration pour mener à bien un projet personnel. Le montant de ce « pécule » de départ volontaire est fixé individuellement par référence à la rémunération de l'agent, dans la limite de deux ans de salaire et dans le respect du principe d'égalité de traitement ;

– un complément indemnitaire est institué pour les fonctionnaires perdant un emploi de responsabilité dans le cadre d'une restructuration. Cette prime compense en partie et de façon dégressive la perte de rémunération sur une durée maximale de deux ans.

● La **bourse interministérielle de l'emploi public** (BIEP) complète le dispositif d'ensemble mis en place par le gouvernement et destiné à encourager la mobilité et la diversification des parcours de carrière au sein des administrations. Sa version rénovée a été ouverte au public le 5 juin 2008 sur le site [www.biep.gouv.fr](http://www.biep.gouv.fr). La rénovation effectuée au cours du premier semestre de l'année 2008 visait à pallier les défaillances techniques et ergonomiques qui avaient été recensées lors d'un audit en 2004 et 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 bourse est un espace destiné à la mise en ligne des emplois vacants proposés par l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics afin de favoriser la mobilité. Elle est ouverte à l'ensemble des agents des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière ainsi qu'aux personnes handicapées qui postulent pour un recrutement par contrat donnant vocation à titularisation.

Après trois mois de fonctionnement, le bilan est très encourageant le site internet a été consulté près de 200 000 fois (correspondant à environ 120 000 visiteurs), soit une moyenne de 2 500 visiteurs par jour. Près de 550 annonces sont en ligne au 25 août 2008 avec un fort renouvellement des annonces publiées depuis son ouverture (250 nouvelles annonces depuis le 5 juin).

Au niveau régional, une réflexion est en cours sous l'égide de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) pour développer la mobilité dans le « bassin de vie » des agents en utilisant une bourse régionale. Un grand nombre d'agents veulent en effet changer de poste de travail mais pas de lieu de vie. Les expérimentations de bourses régionales menées en 2006-2007 par les préfetures de Lorraine et de Champagne-Ardenne seront valorisées dans ce contexte.

#### 5.– La réforme du recrutement et une plus grande diversité

##### ● **Une plus grande diversité sociale des recrutements dans la fonction publique**

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

La première direction **développe des voies de recrutement adaptées**, à l'instar du Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (**PACTE**). 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, via un contrat de droit public donnant vocation à être titularisé. Le jeune suit un parcours de formation par alternance pendant une période d'un à deux ans lui permettant d'acquérir une qualification, un titre ou un diplôme. À l'issue d'une vérification d'aptitude et audition devant la commission de titularisation, le PACTE est titularisé sur l'emploi qu'il occupait. Il vise à lutter contre le phénomène des surdiplômés, la multiplication des contrats à durée déterminée (*cf.* plan de résorption de l'emploi précaire), à permettre une réelle adéquation profil/compétences/emploi proposé, à remettre en marche l'ascenseur social et à diversifier les modes d'accès à la fonction publique. En 2006 et 2007, cette nouvelle voie a représenté environ 15 à 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.

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. Trois décrets de décembre 2006 et d'avril 2007 permettent de recruter sans concours des agents de catégorie C. Ainsi, la fonction publique de l'État dispose à ce jour d'un dispositif de recrutement à l'identique des deux autres fonctions publiques. Pour 2007, cette nouvelle voie d'accès à la fonction publique représente 24 % des ouvertures de recrutement en catégorie C par la voie externe.

La deuxième direction développe 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), mis en place, pour la première fois, à l'automne 2007 et renouvelé, pour la rentrée 2008/2009.

La plus grande diversité passe également par l'élargissement de l'accès aux emplois publics 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<sup>ème</sup> 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 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. L'ensemble des ministères s'est engagé à réformer un certain nombre de leurs concours ou examens dans cette voie.

Dans le cadre de la démarche de révision générale du contenu des concours, engagée à la suite de la remise du rapport confié à la mission dirigée par Mme Corinne Desforges, Inspectrice générale de l'administration, un élan particulier a été donné à l'introduction de la RAEP dans les modalités de concours des concours interne et troisième voie. La généralisation progressive de la RAEP est en cours, et le bilan actuel est le suivant. À ce jour, 10 ministères ont mis en œuvre de la RAEP pour 24 procédures de concours et d'examen professionnel, 15 en catégorie A, 4 en catégorie B et 5 en catégorie C. C'est également dans ce sens qu'a été réformé, par un arrêté du 6 juin 2008, le concours interne et troisième voie d'accès aux IRA.

### • Une large réflexion sur l'organisation et le pilotage des recrutements

Le ministre du Budget a engagé une large réflexion sur l'organisation et le pilotage des **recrutements** ainsi que sur le réexamen général du contenu des concours. Deux missions préparatoires sur le contenu et l'organisation des concours ont été confiées dès l'automne 2007 à Mmes Corinne Desforges et Marine Dorne-Corràze. Elles ont rendu leurs rapports avant l'été.

Sur ces bases, un certain nombre d'orientations ont été fixées, dont certaines ont été mises en œuvre sans délai. Un plan d'actions a ainsi été élaboré, en lien avec l'ensemble des départements ministériels. Il a été inscrit dans une circulaire en date du 20 juin 2008 qui expose les principales mesures jugées prioritaires pour moderniser, simplifier et améliorer le dispositif de recrutement dans la fonction publique. Il s'articule autour de **quatre grands axes** : le pilotage interministériel de la politique de recrutement, la redéfinition du contenu des concours, une nouvelle communication sur les concours et les emplois de la fonction publique, une professionnalisation des jurys de concours.

L'objectif du **pilotage interministériel** de la politique de recrutement est de rendre plus stratégique la fonction recrutement : il s'agit notamment de développer les échanges, les réflexions et les retours d'expérience entre les différents départements ministériels sur les sujets relatifs à la politique de recrutement, à l'organisation des concours, au contenu des épreuves, à la communication sur les concours et les métiers de la fonction publique, dans le cadre d'une approche interministérielle commune.

Le rapport sur le réexamen général du **contenu des concours** dresse de nombreuses recommandations sur le nombre et la nature des épreuves, en fonction des critères retenus pour recruter les profils recherchés. Une réflexion sur la réforme du contenu des concours de la filière administrative a été engagée dans chaque ministère, d'ici, en distinguant ce qui est encouragé dans les épreuves (ex :



identifier les compétences et aptitudes requises pour la fonction, privilégier, en particulier pour le recrutement de catégories B et C, les épreuves pratiques de mises en situation...), ce qui est prohibé (ex : des options multiples sans lien avec la fonction : droit civil, histoire...), des épreuves de droit pour les concours de catégorie B de niveau bac à l'exception de questions d'instruction civique enseignées dans le secondaire...) et ce qui doit être examiné au cas par cas (ex : le maintien des épreuves de culture générale, justifié pour certains concours, en particulier de la catégorie A).

La **communication** et l'information des candidats sur les concours de recrutement dans la fonction publique doit être rendue plus attractive, plus homogène et moins dispersée de façon à renseigner au mieux les candidats sur les concours, la nature des épreuves et le calendrier, mais également sur les emplois offerts par l'administration. Un site Internet fonction publique, dédié au grand public, alimenté par les ministères ouvrant des concours, fera des liens avec les sites ministériels et permettra d'offrir une vision globale des procédures de recrutement dans la fonction publique, dans un cadre homogène et lisible. L'objectif est de passer d'une information exprimée en termes de statuts à une information plus parlante, axée sur les métiers, leurs conditions d'exercice, les ministères ou secteurs d'activité dans lesquels ces métiers sont exercés, ainsi que sur le déroulement et les perspectives de carrière.

Le rôle des **jurys** est décisif pour la qualité du processus de sélection. Les membres du jury doivent être recrutés avec soin, formés, en particulier aux techniques de conduite d'entretien et d'élaboration de grilles d'évaluation pour apprécier les qualités des candidats. Une diversité des profils des membres du jury est souhaitable. La présence d'un professionnel du recrutement dans les oraux peut être encouragée, en particulier pour le recrutement de catégorie A.

## 6.– La rénovation du dialogue social

Les **accords relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique signés le 2 juin 2008** refondent la démocratie sociale dans la fonction publique autour de deux principes clés : l'élection et la négociation. Six organisations syndicales de fonctionnaires représentant plus de 75 % des personnels des trois versants de la fonction publique ont signé le relevé de conclusions destiné à relancer le chantier des réformes pour un dialogue social rénové. Ces accords sont le fruit d'une vaste concertation menée à l'automne dernier, à l'initiative du ministre de la fonction publique, dans le cadre des conférences sociales du cycle « service public 2012 ». Lieu d'échange entre les administrations, les organisations syndicales et des personnalités extérieures, la conférence sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique a en effet permis de dresser un diagnostic partagé sur l'organisation du dialogue social et de faire émerger des pistes de solutions. Les échanges ont porté sur les thématiques suivantes : la représentativité des organisations syndicales, l'architecture et les compétences des instances de dialogue social, le champ de la négociation dans la fonction publique, les droits et moyens syndicaux.

Ces accords prévoient en effet de nombreuses améliorations substantielles du dialogue social :

- un plus large accès des organisations syndicales aux élections ;
- la généralisation des élections aux comités techniques dans la fonction publique de l'État ;
- l'extension du champ de la négociation, au-delà des questions de rémunération, à tous les domaines intéressant la vie professionnelle et sociale des agents ;
- l'évolution vers la reconnaissance des accords majoritaires en voix ;
- l'évolution de la composition paritaire des instances de concertation ;
- la création d'une instance de dialogue commune aux trois versants de la fonction publique ;
- la clarification de l'architecture et des compétences des comités techniques ;
- l'adaptation des moyens alloués aux syndicats dans une démarche de transparence ;
- la modernisation des garanties offertes aux agents investis de mandats syndicaux.

La mise en œuvre des accords du 2 juin impliquera un double chantier législatif et réglementaire, relatif aux trois versants de la fonction publique.

Le Gouvernement entend poursuivre la modernisation du dialogue social au cours des années à venir. À court terme, la concertation devrait reprendre avec les partenaires sociaux sur l'évolution de l'architecture et des modes d'intervention des actuelles commissions administratives paritaires (CAP). Le thème a fait l'objet de discussions dans le cadre de la conférence sociale sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, mais aucun consensus syndical ne s'est dégagé alors pour une réforme en la matière, contrairement aux autres sujets de débat.

Par ailleurs, un bilan de la mise en œuvre de certaines mesures devra être élaboré en 2010 conformément aux engagements contenus dans les accords. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la reconnaissance de la validité des accords et de celles ayant trait à la composition des instances nationales de concertation dans la fonction publique.

Au total, le dialogue social aura connu au cours des dernières années une grande intensité : les accords du 2 juin 2008 sont, en effet, le quatrième cycle de négociations conclu positivement, après les relevés de conclusions sur le pouvoir d'achat du 21 février 2008, ceux sur la formation professionnelle du 21 novembre 2006 et ceux sur les carrières et l'action sociale du 25 janvier 2006.

## B.– COMMENT SURMONTER LES RÉSISTANCES ET LIMITER LE COÛT DES RÉFORMES ?

En 2005 la France est parmi les 21 pays de l'OCDE, le troisième en pourcentage de l'emploi des administrations publiques par rapport à la main-d'œuvre totale <sup>(1)</sup>. Derrière la Norvège (29 %) et la Suède (28 %), la France (22 %) est l'un des quatre pays à dépasser le taux de 20 % avec la Finlande (21 %). Si l'on inclut les agents des organismes de sécurité sociale, la France (3,3 %) a le deuxième ratio le plus élevé par rapport à la population totale, derrière la Belgique (3,5 %).

Les agents publics sont relativement moins bien payés en France que dans les autres pays de l'OCDE. En 2005, les agents publics ont une rémunération supérieure à la moyenne de l'ensemble de l'économie aux Pays-Bas, en Espagne, en Allemagne, aux États-Unis, en Belgique et en Finlande. Ils sont moins bien payés en France, en Norvège et en Suède.

Toujours en 2005, la France (53,7 %) est le deuxième pays de l'OCDE après la Suède (56,6 %) en pourcentage des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB.

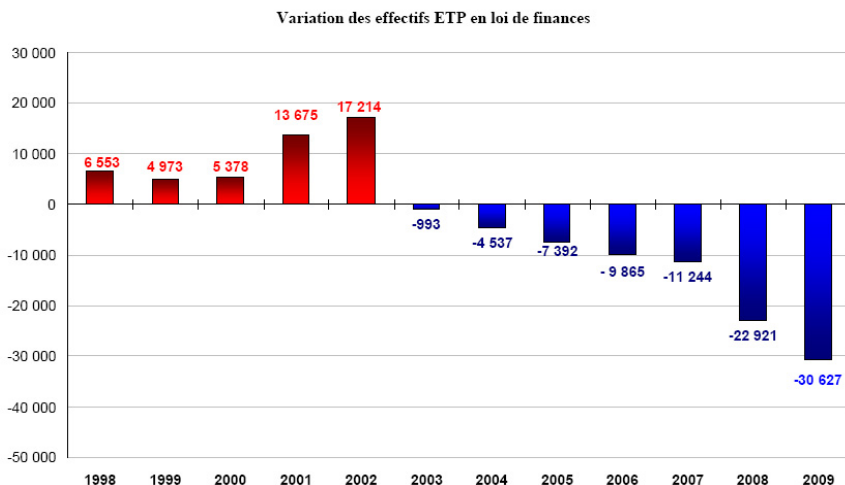
### 1.– La règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux

#### *a) Pour la première fois la règle est respectée par l'État*

L'article 39 du présent projet de loi de finances (plafond d'autorisation d'emploi de l'État) prévoit que l'objectif de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux dans les effectifs de l'État sera quasiment atteint en 2009 : la **réduction de 30 529 ETP** (après 22 921 ETP en 2008 et 11 244 ETP en 2007) représente **44 % des 68 740 départs à la retraite** prévus l'année prochaine.

---

(1) « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public » OCDE – 15 avril 2008 – GOV/PGC/PEM(2008)1.



Données à périmètre constant

Source : dossier de presse sur le présent projet de loi de finances

Compte tenu de cette évolution des effectifs, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État serait fixé à 2 110 810 ETPT pour 2009, à comparer aux 2 188 626 ETPT en 2008. En incluant les budgets annexes, le plafond global s'établira à 2 123 517 ETPT en 2009 contre 2 200 924 ETPT en 2008. Ce plafond est inférieur de 77 407 ETPT à celui fixé en loi de finances pour 2008. On retrouve la diminution « à périmètre constant » de 30 529 EPT après correction technique (- 445 ETPT), transferts dus à la décentralisation (- 14 182 ETPT) et transferts vers les opérateurs (- 35 810 ETPT).

La diminution du plafond d'emplois, hors budgets annexes, s'explique par :

- le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite : - 14 785 ETPT, correspondant aux 30 529 suppressions de postes ETP de 2009 compte tenu des dates de départ étalées sur l'année, auxquels s'ajoute l'effet en 2009 des suppressions d'emplois de 2008 (effet dit « extension en année pleine ») à hauteur de - 12 576 ETPT ;

- l'ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2008 à hauteur de - 465 ETPT. L'analyse de l'exécution du budget 2007 a mis en évidence que les plafonds d'emplois de certains ministères avaient été surestimés lors du passage en mode LOLF (comptabilisation de postes vacants). Le plafond 2009 est donc corrigé pour refléter au plus juste les effectifs réels de l'État ;

- des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de 49 990 ETPT, lesquelles s'expliquent notamment par :

- les transferts du budget général vers les opérateurs, qui sont particulièrement importants cette année en raison du passage à l'autonomie financière, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de 20 premières universités. Ce sont ainsi – 35 810 ETPT qui seront transférés (dont – 34 491 ETPT vers les universités en 2009) ;
- des mesures de décentralisation (– 14 180 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales.

Le tableau présenté ci-après permet de comparer l'évolution des emplois et les prévisions de départs à la retraite.

**REMPLACEMENT DES AGENTS PARTANT À LA RETRAITE EN 2009**

(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	247	– 190	77
Agriculture et pêche	980	– 650	66
Budget, comptes publics et fonction publique	4 960	– 2 812	57
Culture et communication	205	– 103	50
Défense	10 096	– 8 250	82
Écologie, énergie, développement et aménagement durables	2 240	– 1 400	63
Économie, industrie et emploi	574	– 287	50
Éducation nationale	35 384	– 13 500	38
Enseignement supérieur et recherche	3 837	– 450	12
Immigration, intégration et développement solidaire	15	– 3	20
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	7 175	– 2 953	41
Justice	1 895	+ 512	– 27
Logement et ville	106	–	0
Santé, jeunesse et sports	229	– 131	57
Travail, relations sociales, famille et solidarité	680	– 352	52
Services du Premier ministre	117	+ 40	– 34
– dont Direction de l'action du Gouvernement	24	– 18	75
– dont Conseil et contrôle de l'État	93	+ 58	– 62
<b>Total budget général</b>	<b>68 740</b>	<b>– 30 529</b>	<b>44</b>

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

Source : ministère du Budget, cité dans le rapport général (n° 1198 tome I) de M. Gilles Carrez sur le présent projet de loi de finances.

**La réduction des effectifs par ministères n'est pas uniforme** et procède de réformes structurelles dont les résultats sont variés selon les ministères.

**PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT  
(À PÉRIMÈTRE CONSTANT)**

*(en ETPT)*

Désignation du ministère ou du budget annexe	Plafond	Évolution / LFI 2008
<b>I. Budget général</b>	<b>2 110 810</b>	<b>30 529</b>
Affaires étrangères et européennes	15 866	- 190
Agriculture et pêche	34 780	- 650
Budget, comptes publics et fonction publique	148 194	- 2 812
Culture et communication	11 652	- 103
Défense	318 455	- 8 250
Écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire	69 169	- 1 400
Économie, industrie et emploi	15 802	- 287
Éducation nationale	977 863	- 13 500
Enseignement supérieur et recherche	115 509	- 450
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	613	- 3
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	286 841	- 2 953
Justice	72 749	512
Logement et ville	3 505	0
Santé, jeunesse, sports et vie associative	6 814	- 131
Service du Premier ministre	7 878	40
Travail, relations sociales, familles et solidarité	25 120	- 352
<b>II. Budgets annexes</b>	<b>12 707</b>	<b>- 98</b>
Contrôle et exploitation aériens	11 734	- 74
Publications officielles et information administrative	973	- 24
<b>Total général</b>	<b>2 123 517</b>	<b>- 30 627</b>

Source : article 39 du projet de loi de finances pour 2009 et évolution par rapport à 2008.

Certains ministères vont ainsi beaucoup plus loin. C'est le cas des ministères de l'Économie, du Budget, de la Culture, du Travail, de la Santé et de l'Écologie, dans lesquels plus de la moitié des départs ne seraient pas remplacés. Aux ministères des Affaires étrangères, de l'Agriculture et de la Défense, c'est même moins du tiers des départs qui seraient remplacés l'année prochaine.

D'autres ministères voient leurs effectifs réduits dans de moindres proportions : ainsi seuls 450 ETP devraient être supprimés au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Au ministère de l'Éducation nationale, 38 % des départs ne seraient pas remplacés, ce qui correspond à une suppression nette de 13 500 ETP et à 45 % du total des réductions d'effectifs du budget général.

Seuls deux ministères bénéficieraient d'une augmentation nette de leurs effectifs : 512 nouveaux emplois seraient créés au ministère de la Justice en 2009 ; les services du Premier ministre verraient leurs effectifs augmenter de 40 ETP, du fait de créations d'emplois dans les juridictions administratives et financières. Le ministère du Logement et de la ville connaîtrait, quant à lui, une stabilisation de ses effectifs, tous les départs à la retraite étant remplacés.

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2007-2008) indique qu'entre 1996 et 2006, l'emploi public (hors emplois aidés) a augmenté de 15 %, soit 1,4 % en moyenne annuelle. Dans le même temps, l'emploi total

augmentait de 12 %, soit 1,2 % en moyenne annuelle. La croissance de l'emploi public repose sur celle de la fonction publique territoriale. Celle-ci enregistre la plus forte progression des effectifs (+ 32 %, soit + 2,8 % en moyenne annuelle), suivie de la fonction publique hospitalière (+ 18 %, soit + 1,7 % en moyenne annuelle) et enfin de la fonction publique d'État (+ 5 %, soit + 0,5 % en moyenne annuelle).

Alors qu'elle représente à peine le tiers de l'emploi public en 2006, la fonction publique territoriale (FPT) a absorbé à elle seule 59 % du solde net d'emplois publics créés depuis 1996. La fonction publique hospitalière (FPH) constitue 18 % des agents publics en 2006 et a absorbé 23 % du total des emplois créés dans les trois fonctions publiques depuis 1996. La fonction publique de l'État (FPE), enfin, a été la moins créatrice d'emplois entre 1996 et 2006 (18 %). Néanmoins, elle emploie encore la moitié des agents en 2006.

Sur un an, entre fin 2005 et fin 2006, les effectifs des trois fonctions publiques ont augmenté, hors emplois aidés, de 17 700 personnes (+ 0,3 %), à un rythme nettement ralenti par rapport à l'année précédente (+ 1,2 %). Entre ces deux années, l'emploi salarié total a, quant à lui, augmenté de 1 %. Cette progression globale, hors emplois aidés, présente, selon les fonctions publiques, des disparités importantes : tandis que les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) augmentent de 3,1 % entre 2005 et 2006, ceux de la fonction publique de l'État baissent de 1,2 % sur la période. Le nombre d'agents de la fonction publique hospitalière, quant à lui, reste quasiment stable (- 0,1 %).

Votre Rapporteur spécial regrette que les **données statistiques utilisées dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique** (jusqu'en 2006, dernière année connue) **ne se raccordent pas avec les séries budgétaires transmises au Parlement par le Gouvernement** (à partir de 2006, date d'entrée en vigueur de la LOLF). Il n'est donc pas possible de mettre en perspective les demandes du projet de loi de finances avec les évolutions passées.

*b) Une discipline qui n'est pas encore respectée par les opérateurs de l'État*

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2007-2008) indique qu'au 31 décembre 2006, la fonction publique de l'État rémunère, hors emplois aidés, 2,52 millions d'agents : 90 % appartiennent à des ministères (soit 2,27 millions d'agents) et **10 % à des établissements publics nationaux à caractère administratif (soit 0,25 million d'agents)**.

Les effectifs des ministères diminuent de 41 022 individus entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre **2006**. Cette baisse est partiellement compensée par une **hausse des effectifs des établissements publics à caractère administratif (EPA), à hauteur de 10 464**. Au total, la fonction publique de l'État voit ses effectifs reculer de 30 558 agents en un an.

Ces évolutions tranchent avec les tendances observées sur les dix dernières années. La baisse des effectifs des ministères, amorcée en 2005, se confirme et, pour la première fois depuis dix ans, elle est accompagnée d'une **baisse des effectifs de l'ensemble de la FPE**. En effet, si les ministères ont vu leurs effectifs diminuer entre 2002 et 2003, **la baisse avait été largement compensée par une hausse dans les EPA**. La légère baisse observée sur l'ensemble de la FPE en 2004 (– 1 700 individus) ne concernait, pour sa part, que les établissements publics.

Depuis 1996, les effectifs de la FPE ont progressé en moyenne annuelle de 0,5 % par an. L'essentiel de cette hausse est à imputer à la croissance des établissements publics administratifs (EPA) auxquels sont transférées des compétences spécifiques. **Leurs effectifs ont augmenté en moyenne de 3,9 % par an, alors que ceux des ministères n'ont augmenté que de 0,2 % par an**. La part des agents rémunérés par les EPA ne représentait que 7,1 % des effectifs de l'État en 1996 ; elle atteint 10 % en 2006. **Les EPA ont contribué pour 66 % à la croissance des effectifs de la FPE entre 1996 et 2006**.

Votre Rapporteur spécial a, les années précédentes, eu l'occasion de dénoncer le phénomène de **vases communicants** entre les effectifs de l'État et de ses opérateurs. Comme le montre le tableau ci-après, certains ministères ont pratiqué ces transferts plus que d'autres. Le résultat est par exemple que le ministère de la Culture disposera en 2009 d'un plafond d'autorisation d'emplois de 11 652 ETPT alors que le plafond d'autorisation d'emploi de ses opérateurs sera de 17 874 ETP...



**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PHYSIQUES DES MINISTÈRES  
ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS  
(EPA) RATTACHÉS ENTRE 1996 ET 2006, AU 31 DÉCEMBRE**

		1996	2005 <sup>(1)</sup>	2006 <sup>(1)</sup>	Évolution en moyenne annuelle sur 1996/2006 (en %)
Affaires étrangères	Ministère	19 763	19 049	19 207	- 0,3
	ÉPA	11 502	13 802	13 717	1,8
	<b>Total</b>	<b>31 265</b>	<b>32 851</b>	<b>32 924</b>	<b>0,5</b>
Agriculture	Ministère	36 853	36 920	34 126	- 0,8
	ÉPA	19 189	23 271	22 774	1,7
	<b>Total</b>	<b>56 042</b>	<b>60 191</b>	<b>56 900</b>	<b>0,2</b>
Culture	Ministère	12 598	13 862	14 180	1,2
	ÉPA	6 785	9 139	10 016	4
	<b>Total</b>	<b>19 383</b>	<b>23 001</b>	<b>24 196</b>	<b>2,2</b>
Défense	Ministère	393 863	437 366	433 954	1
	ÉPA	5 183	7 193	7 040	3,1
	<b>Total</b>	<b>399 046</b>	<b>444 559</b>	<b>440 994</b>	<b>1</b>
Économie et finances	Ministère	210 127	193 449	186 594	- 1,2
	ÉPA	6 349	11 077	11 878	6,5
	<b>Total</b>	<b>216 476</b>	<b>204 526</b>	<b>198 472</b>	<b>- 0,9</b>
Éducation et Jeunesse et sports	Ministère	1 172 082	1 200 873	1 171 999	0
	ÉPA	80779	122 393	129 141	4,8
	<b>Total</b>	<b>1 252 890</b>	<b>1 323 266</b>	<b>1 301 140</b>	<b>0,4</b>
Équipement, écologie et aménagement	Ministère	121 841	114 417	112 533	- 0,8
	ÉPA	12336	12 842	12 412	0,1
	<b>Total</b>	<b>134 177</b>	<b>127 259</b>	<b>124 945</b>	<b>- 0,7</b>
Intérieur	Ministère	166 947	187 489	186 039	1,1
	ÉPA	6	37	63	26,5
	<b>Total</b>	<b>166 953</b>	<b>187 526</b>	<b>186 102</b>	<b>1,1</b>
Justice	Ministère	63225	75 042	74 425	1,6
	ÉPA	774	1 376	1 354	5,8
	<b>Total</b>	<b>63999</b>	<b>76 418</b>	<b>75 779</b>	<b>1,7</b>
Outre-mer	Ministère	3 144	2 506	2 523	- 2,2
	ÉPA	337	0	0	- 100
	<b>Total</b>	<b>3 481</b>	<b>2 506</b>	<b>2 523</b>	<b>- 3,2</b>
Services du Premier ministre	Ministère	2 838	3 412	8 636	11,8
	ÉPA	1 381	1 557	1 307	- 0,5
	<b>Total</b>	<b>4 219</b>	<b>4 969</b>	<b>9 943</b>	<b>9</b>
Travail et emploi et Santé	Ministère	26 891	28 807	27 954	0,4
	ÉPA	26 969	39 119	42 568	4,7
	<b>Total</b>	<b>53 860</b>	<b>67 926</b>	<b>70 522</b>	<b>2,7</b>
Total	Ministère	2 230 172	2 313 192	2 272 170	0,2
	ÉPA	171 619	241 806	252 270	3,9
	<b>Total</b>	<b>2 401 791</b>	<b>2 554 998</b>	<b>2 524 440</b>	<b>0,5</b>
<b>Total (hors Éducation et Jeunesse et sports)</b>	Ministère	1 058 090	1 112 319	1 100 171	0,4
	ÉPA	90 840	119 413	123 129	3,1
	<b>Total</b>	<b>1 148 930</b>	<b>1 231 732</b>	<b>1 223 300</b>	<b>0,6</b>

(1) Les volontaires militaires sont comptabilisés dans les effectifs de l'État (militaires) à partir de 2004. Ils sont 18 464 en 2004, 17 219 en 2005 et 18 124 en 2006

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

Sources : rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2007-2008), à partir de données Insee, Drees, DHOS et traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Pour la première fois cette année, et conformément à l'**article 64 de la loi de finances initiale pour 2008**, l'article 40 du projet de loi de finances pour 2009 fixe un **plafond des emplois des opérateurs** pour 2009, décliné par missions et programmes.

**PLAFOND DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT**

(en ETP)

Mission	Nombre d'emplois sous plafond
Action extérieure de l'État	6 523
Administration générale et territoriale de l'État	140
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	16 952
Aide publique au développement	299
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	1 113
Culture	17 874
Défense	4 754
Direction de l'action du Gouvernement	527
Écologie, développement et aménagement durables	14 102
Économie	3 305
Enseignement scolaire	5 037
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 482
Immigration, asile et intégration	1 302
Justice	1 124
Outre-mer	126
Recherche et enseignement supérieur	143 127
Régimes sociaux et de retraite	459
Santé	2 995
Sécurité	145
Sécurité civile	122
Solidarité, insertion et égalité des chances	357
Sport, jeunesse et vie associative	833
Travail et emploi	41 974
Ville et logement	563
Contrôle et exploitation aériens (budget annexe)	524
<b>Total</b>	<b>265 759</b>

Source : article 40 du présent projet de loi de finances.

Comme depuis trois ans, le Gouvernement a présenté une **annexe « jaune » sur les opérateurs de l'État** en même temps que le projet de loi de finances. Les **emplois rémunérés** par les opérateurs sont prévus dans le présent projet de loi de finances à hauteur de 292 354 ETP (242 839 ETP en 2008), soit une augmentation de 49 515 ETP. Si l'on considère les seuls emplois placés sous le plafond de l'article 40 précité, ils sont prévus dans le présent projet de loi de finances à hauteur de 265 759 ETP (216 784 ETP en 2008), soit une **augmentation de 48 975 ETP**. L'annexe « jaune » sur les opérateurs de l'État estime qu'à périmètre constant, les emplois sous plafond **diminuent de 1 108 ETP**.

### Évolution du plafond d'emplois des opérateurs de l'État

À structure constante, le solde des emplois sous plafond fixé pour le PLF doit être corrigé de deux éléments principaux :

1.– Les transferts d'emplois de l'État vers les opérateurs effectués en PLF 2009. Ces transferts ont fait l'objet d'un abattement du plafond d'emplois des ministères. Ils représentent 35 684 ETP et concernent principalement :

- les universités (+ 34 501 ETP). À compter au 1er janvier 2009, vingt universités bénéficieront de compétences élargies dans le cadre du passage à l'autonomie (loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) se traduisant, entre autres, par le transfert sur le budget de ces EPSCP des crédits de personnel et des emplois jusque-là imputés sur le titre 2 du budget de l'État ;

- l'école nationale de l'aviation civile (+ 512 ETP) ;

- les écoles de la Défense (+ 263 ETP) ;

- l'Agence française pour les investissements internationaux, l'Agence nationale des fréquences et Ubifrance (+ 251 ETP) ;

- l'Agence nationale des titres sécurisés (+ 93 ETP) ;

- l'Agence de services de paiement (ASP) et France Agri mer (+ 57 ETP).

2.– Les effets de périmètre (+ 14 399 ETP) dont :

- La création du nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage (+ 14 642 ETP) (loi n° 2008-126 du 13 février 2008)

- Le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) au Conseil d'État (– 243 ETP). Cette entité était préalablement rattachée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

### ÉVOLUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ENTRE 2008 ET 2009

(en ETP)

Plafond des autorisations d'emplois 2008	Solde des créations et suppressions d'emploi	Mesures de transfert et de périmètre	Plafond des autorisations d'emploi 2009 retraité
216 784	– 1 108	50 083	265 759

Source : annexe « jaune » sur les opérateurs de l'État (projet de loi de finances pour 2009).

Notre Rapporteur spécial se félicite que pour la première fois cette année le Gouvernement prend la mesure du problème résidant dans le niveau d'emploi de ses opérateurs. Est maintenant engagé un processus visant à **considérer l'emploi public de façon globale**, avec les emplois rémunérés par l'État et par ses opérateurs. Nous n'en sommes cependant qu'à l'amorce de ce processus, et **le chiffre affiché cette année d'une réduction de 1 108 emplois chez les opérateurs est à prendre avec précaution.**

L'exposé des motifs de l'article 40 du présent projet de loi indique que « *cette évolution des autorisations d'emplois des opérateurs prend en compte, pour un nombre significatif d'opérateurs, le non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite* ».

La décision prise le 11 juin 2008 dans le cadre de la RGPP précise que « *sous réserves de contraintes spécifiques, les opérateurs sont inclus dans le périmètre d'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, comme l'ensemble des administrations de l'État. Par ailleurs, l'exercice de leur tutelle sera modernisé, notamment par la généralisation des lettres de mission pour les dirigeants et par la fixation d'objectifs précis.* »

En l'absence de données sur le nombre de départs à la retraite prévu en 2009 chez les opérateurs, le ministère du Budget a calculé que le **taux d'effort** (diminution rapportée aux effectifs totaux) demandé aux opérateurs (- 0,5 %) est inférieur de plus de la moitié à celui qu'ont consenti les services de l'État (- 1,2 %). Même avec une pyramide des âges plus jeune, en raison de la dynamique passée des recrutements, il est donc vraisemblable que **la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas pleinement appliquée pour les opérateurs**.

Les décomptes d'emplois chez les opérateurs n'ont pas le même degré de **fiabilité** que ceux effectués dans les services de l'État. Outre le fait que la grande variété des statuts des opérateurs et de leurs employés rend la tâche particulièrement difficile, le **méthodologie en ETPT** n'est pas encore généralisée chez les opérateurs, quatre ans après l'entrée en vigueur de la LOLF. En outre nous ne savons pas avec quelle **rigueur** les tutelles des opérateurs vérifient l'exactitude des décomptes d'emplois déclarés par ces derniers. Le sujet mériterait d'ailleurs une vérification approfondie.

Le décompte en 2009 des effectifs des opérateurs de l'État distingue entre les emplois placés **sous plafond** (265 759 ETP) et **hors plafond** (26 595 ETP), pour un total de 292 354 ETP<sup>(1)</sup>. La circulaire de la direction du Budget du 25 avril 2008 précise que le plafond des autorisations ne couvre pas les emplois temporaires financés intégralement par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur (contrats de recherche ou de développement, conventions de projets, commandes particulières, etc.). Il est certes compréhensible que la création des plafonds d'autorisation d'emplois des opérateurs ne constitue pas une **désincitation à la recherche de ressources propres**. Il incombe cependant aux **tutelles** des opérateurs, et singulièrement à la tutelle financière (la direction du Budget), de **veiller à ce que les effectifs mis hors plafond correspondent bien à ces cas de figure**.

---

(1) Voir le rapport d'information (n° 1058) de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (« MLOLF ») présenté le 16 juillet 2008 par MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson « Les acteurs de la LOLF : autonomie, responsabilité et contrôle des services déconcentrés et des opérateurs de l'État ».

L'évolution des effectifs des opérateurs doit s'apprécier à **périmètre constant**, sachant que la liste et la taille de ces opérateurs fait chaque année l'objet de modifications. Or les **retraitements** effectués par le ministère du Budget dans les calculs « à périmètre constant » **manquent souvent de transparence**. L'annexe « jaune » sur les opérateurs (2009) indique que la fusion entre l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage (ASSEDIC et UNEDIC) au sein du « Pôle Emploi » a ajouté 14 642 emplois ; en sens inverse, le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile au Conseil d'État a retiré 243 ETP de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Entre 2007 et 2008, l'annexe « jaune » sur les opérateurs (2008) estimait que l'augmentation (+ 2 547 emplois) constatée chez les opérateurs se traduisait en fait pas une quasi-stagnation (– 20 emplois) après retraitement des mesures techniques et de périmètre : extension en année pleine des créations d'emplois prises en 2007, transferts vers l'État, création de nouveaux opérateurs (Agence nationale des titres sécurisés, Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, Agence des aires marines protégées, Parcs nationaux de France, Parc national de Guyane et Parc national de la Réunion...) et suppression des doubles comptes. Entre 2006 et 2007, l'annexe « jaune » sur les opérateurs (2007) estimait que l'augmentation (+ 10 793 emplois) constatée chez les opérateurs était en fait réduite (de l'ordre de + 2 400 emplois) après retraitements : réévaluation des effectifs du programme *Formation supérieure et recherche universitaire* (6 000 emplois), mesures de périmètre avec l'État (2 250 emplois). Il est **regrettable** que les annexes « jaunes » successives ne recalculent pas **une évolution « à périmètre constant » par rapport à l'année n+1 (2009)** pour chaque année depuis 2006.

Enfin votre Rapporteur spécial note que **cette baisse des effectifs des opérateurs est encore virtuelle**. La Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF <sup>(1)</sup> avait en effet indiqué et regretté, dans son dernier rapport, que la procédure budgétaire suivie par les opérateurs intervenait postérieurement à l'examen du budget de l'État. La circulaire du ministère du Budget du 11 août 2008 indique que « *la déclinaison du plafond d'emplois du projet de loi de finances pour 2009 par opérateur ou catégorie d'opérateurs constitue le mandat des représentants de l'État lors du vote des budgets 2009 des opérateurs* ». La réduction affichée par le Gouvernement de 1 108 ETP dans les effectifs des opérateurs reste donc encore à concrétiser dans ces budgets.

Votre Rapporteur spécial a tenté dans le tableau présenté ci-après une évolution comparée des effectifs de l'État et des opérateurs.

---

(1) Rapport précité.

**ÉVOLUTION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS**

	État (1)	Variation / année précédente	Opérateurs (2)	Variation / année précédente	Transferts de décentralisation (3)
2006	2 338 000				
2007	2 271 000	– 67 000	214 704	+ 2 400 <sup>(*)</sup>	+ 49 000
2008	2 188 626	– 82 374	242 807	+ 28 103	+ 53 000
2009	2 110 810	– 77 816	291 810	+ 49 003	+ 14 180
<b>Variation cumulée depuis 2006</b>		<b>– 227 190</b>		<b>+ 79 506</b>	<b>+ 116 180</b>

(1) Budget général hors budgets annexes ; ETPT consommés en 2006 et 2007 (source : rapport annuel sur l'État de la fonction publique)

Plafonds d'autorisation d'emploi en 2008 (source : loi de finances) et 2009 (source : présent projet de loi de finances)

(2) Réalisations (« emplois » rémunérés par les opérateurs) en 2007 et prévisions (ETP sous et hors plafond) en 2008 et 2009 (source : annexe « jaune » sur les opérateurs 2009)

(3) ETPT en 2007 et 2008 (source : rapport annuel (2007-2008) sur l'État de la Fonction publique)  
ETPT en 2009 (source : dossier de presse du présent projet de loi de finances)

(\*) La première annexe « jaune » sur les opérateurs datant de 2007, le total des effectifs des opérateurs n'est pas connu pour l'année 2006. L'augmentation de 2 400 emplois figurant dans le présent tableau est celle retenue dans l'annexe « jaune » sur les opérateurs 2007, après corrections techniques et mesures de périmètre. En montant non retraité, l'augmentation aurait été de 10 793 emplois.

La première colonne mesure l'évolution des effectifs de l'État telle qu'elle résulte des réalisations constatées en lois de règlement (2006 et 2007) et de prévisions en loi de finance pour 2008 et en projet de loi de finances pour 2009. La colonne relative aux effectifs des opérateurs résulte des données présentées page 173 de l'annexe « jaune » sur les opérateurs (2009). Pour neutraliser les effets de périmètre, une colonne a été rajoutée relative aux transferts d'effectifs de l'État vers les collectivités territoriales à la suite de la décentralisation. Il résulte du tableau précédent qu'après prise en compte de ces transferts (– 116 180 ETPT), la baisse des effectifs de l'État (– 227 190 ETPT) s'établit à 111 010 emplois entre 2006 et 2009. L'augmentation cumulée des effectifs des opérateurs étant de 79 506 emplois sur la même période, **la réduction des effectifs de l'État et de ses opérateurs s'établit à 31 504 emplois**. En comparaison, la **réduction cumulée des effectifs du seul État, telle qu'affichée<sup>(1)</sup> par le Gouvernement** en 2007 (11 244 ETP), 2008 (22 921 ETP) et 2009 (30 627 ETP) s'établit à **64 792 ETP**.

**La réduction « affichée » des effectifs de l'État (– 64 792 ETPT) a donc été compensée pour moitié (– 31 504 emplois) du fait de l'augmentation des effectifs des opérateurs.**

Votre Rapporteur spécial reconnaît les **réserves méthodologiques** de ces calculs. Les effectifs de l'État sont comptabilisés en ETPT et ceux des opérateurs en ETP. Les données sont réalisées jusqu'en 2007 et prévisionnelles après. Les transferts de décentralisation et les transferts entre l'État et les opérateurs sont les principales mesures de périmètre mais ne sont pas les seules (notamment mesures techniques de correction et changements de périmètre au sein de la catégorie des opérateurs).

(1) « A périmètre constant ».

Il faut rappeler que la fiabilité des décomptes des emplois des opérateurs est moins bonne que pour les effectifs de l'État. **L'opacité** avec laquelle sont établis les décomptes d'emplois des opérateurs, dans les **documents budgétaires remis au Parlement**, est en soi un **problème**. Malgré tout, les **ordres de grandeur** sont là et la **baisse des effectifs est moitié moins importante que celle qui est affichée par le Gouvernement**.

Il faut enfin se féliciter, une fois de plus, de la création du **plafond d'autorisation d'emploi** des opérateurs, qui permet un pas important vers la fiabilisation de ces statistiques. L'étape suivante devra certainement être la **consolidation** des comptes de l'État et de ses opérateurs.

### *c) Le retour des contrats aidés*

L'INSEE définit le contrat aidé comme « *un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation* ». Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur. Ces emplois aidés sont, en général, accessibles prioritairement à des publics cibles, telles les personnes en difficulté sur le marché du travail ou les jeunes. Ils relèvent du secteur marchand (c'est le cas par exemple des contrats initiative emploi) ou du secteur non marchand (par exemple contrats emploi-solidarité). Dans le second cas, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

Si les contrats aidés du secteur non-marchand ne sont pas à proprement parler des emplois publics, ils sont cependant en partie financés sur fonds publics et peuvent concourir à des tâches d'intérêt général dans des organismes (non étatiques) publics ou associatifs. Les contrats aidés constituent une contribution du secteur public aux différentes **politiques de l'emploi** visant à **réinsérer** sur le marché du travail des personnes qui en sont éloignées ou à servir de tremplins à des jeunes juste sortis du système éducatif. Les personnes recrutées sur ces contrats n'ont *a priori* pas vocation – à l'exception des adjoints de sécurité de la police – à être intégrées dans les fonctions publiques. Selon le rapport annuel sur l'État de la fonction publique (2006-2007), les emplois aidés constituent néanmoins, pour nombre d'entre eux, une forme de pré-recrutement, après réussite à un concours, dans les collectivités locales et dans l'éducation nationale (aides éducateurs, conseillers principaux d'éducation, enseignants...); 50 % d'entre eux se présentent à un concours et 21 % en moyenne le réussissent. Cela est encore plus net pour les adjoints de sécurité de la Police nationale, recrutés initialement dans le cadre du dispositif « emplois jeunes », et pour lesquels sont organisés des concours réservés.

Les statistiques établies au 1<sup>er</sup> août 2006 montrent que sur les 30 379 adjoints de sécurité ayant quitté le dispositif depuis 1997, 17 347 d'entre eux (soit 57 %) ont intégré un corps de fonctionnaires de la police nationale <sup>(1)</sup>. Ils participent ainsi à la **diversification des recrutements** dans la fonction publique, par ailleurs favorisée, en faisant appel à la validation des acquis de l'expérience et en s'attachant à être plus représentatif de la société française.

En dehors des contrats emplois jeunes, le secteur non marchand accueillait depuis 1990 des bénéficiaires de contrats emploi solidarité (CES) et de contrats emploi consolidé (CEC). En 2005, 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. Cette loi a, en particulier, instauré les **contrats d'accompagnement dans l'emploi** (CAE) et les **contrats d'avenir** (CAV) qui ont 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). Entre 2003 et 2007, le nombre des bénéficiaires CES/CEC/CAE/CAV dans le **secteur non marchand** est passé de 256 200 à 265 600. Tous dispositifs d'aide à l'emploi réunis, le nombre d'emplois aidés s'élève à 276 400 bénéficiaires fin 2007. Entre fin 1999 et fin 2005 - période qui intègre aussi le dispositif « emplois jeunes » non reconduit depuis juin 2002 - le nombre des emplois aidés dans le secteur non marchand a baissé de 510 000 à 270 000 personnes.

Parmi l'ensemble des employeurs du **secteur non marchand**, les **associations** sont les plus gros employeurs d'emplois aidés (44 %). Les autres employeurs appartiennent à l'une des trois fonctions publiques : **établissements publics d'enseignement** (23 %), collectivités territoriales (16 %), établissements de santé publics (10 %) notamment.

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2006-2007) calculait que sur 270 000 emplois aidés dans le secteur non marchand, **145 000 travaillaient dans les trois fonctions publiques** au 31 décembre 2006. Ces emplois aidés dans les trois fonctions publiques représentent **une faible part (environ 3 %) de l'emploi public** total employé dans la fonction publique (5,3 millions). Parmi les employeurs des trois fonctions publiques entre 1999 et 2005, ce sont les collectivités territoriales qui ont recruté le plus d'emplois aidés (42 %), juste devant les établissements publics locaux d'enseignement (33 %). La plus grande partie du reste était employée par des établissements publics locaux d'enseignement et des établissements publics sanitaires. Ceux employés par les ministères n'en constituaient qu'une très faible part, très variable selon les années (Police et Justice principalement).

---

(1) C'est pour cette raison que les adjoints de sécurité (8 400 en 2007) ne sont plus comptabilisés depuis 2008 dans la catégorie des emplois aidés mais dans celle des non titulaires.



EMPLOIS AIDÉS DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES DE 2003 A 2007

(en milliers)

Au 31/12	Police nationale et Justice (1)	Collectivités territoriales (hors associations)	EPA et EPIC nationaux (2)	Établissements publics d'enseignement (EPE) (3)	Établissements de santé publics (ESP) (4)	Ensemble des établissements publics	Ensemble de la fonction publique	Autres (5)	Tous secteurs
<b>CES, CEC, CEV, CAE, CAV</b>									
2003	—	69,9	13,4	43,4	21,9	78,6	148,5	107,7	256,2
2004	—	56,8	10,6	32,6	18	61,2	118	96,1	214,2
2005	—	49	10,8	40	21,7	72,5	121,5	92,3	213,8
2006	1,7	56,3	15,7	70	26,2	111,9	169,9	115,5	285,4
2007	1,8	44	19,2	61,8	27	108	153,8	111,8	265,6
<b>Emplois jeunes</b>									
2003	1,5	29,3	7,7	29,8	4,3	41,8	72,6	69,1	141,7
2004	1,3	16,9	4,2	15,7	2,3	22,2	40,4	54,7	95,1
2005	0,4	9,3	1,9	8,7	1,1	11,8	21,5	39,6	61,1
2006	0	4,2	0,8	4,1	0,4	5,2	9,5	20,5	30
2007	0	0,5	0,1	0	0	0,2	0,6	8,4	9
<b>Total emplois aidés</b>									
2003	1,5	99,1	21,1	73,2	26,2	120,4	221,1	176,8	397,9
2004	1,3	73,8	14,8	48,3	20,3	83,4	158,4	150,8	309,3
2005	0,4	58,3	12,8	48,8	22,8	84,3	143	131,8	274,8
2006	1,7	60,5	16,5	74	26,6	117,1	179,4	136	315,4
2007	1,8	44,5	19,3	61,8	27	108,1	154,5	120,2	274,6

(1) : Adjoint de sécurité en CAE : assistants de justice en emplois jeunes.

(2) : Cette rubrique peut contenir des bénéficiaires recrutés par des entreprises publiques constituées en EPIC (RATP, SNCF, La Poste...) ou par France Télécom.

(3) : Concernant les emplois jeunes des établissements d'enseignement, il s'agit des aides éducateurs gérés par le ministère de l'Éducation nationale, auxquels s'ajoutent quelques emplois jeunes gérés par le CNASEA (1 590 en 2003, 914 en 2004, 430 en 2005) travaillant dans des établissements d'enseignement relevant d'autres ministères (Agriculture notamment) ou dans les universités ; y compris enseignement privé sous contrat.

(4) : Y compris les hôpitaux privés participant au service public hospitalier.

(5) : Associations (95 %), mutuelles...

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le Président de la République déclarait dans son discours sur la mobilisation pour l'Emploi à Rethel (Ardennes) le 28 octobre dernier que :

*« Pour [les chômeurs les plus en difficulté], les **contrats aidés du secteur non marchand** sont un sas utile entre le chômage et l'emploi dans une entreprise. C'est très simple, tous nos compatriotes ne sont pas capables de retrouver un emploi en entreprise tout de suite. Dire cela, ce n'est pas porter un jugement sur qui que ce soit, c'est tenir compte de la réalité. Et c'est pour cela, qu'il y a les **contrats aidés du secteur non-marchand**. Pour certains de nos compatriotes qui sont éloignés de l'emploi depuis longtemps, on leur permet de trouver un travail, qui n'est pas dans une entreprise mais qui leur met le pied à l'étrier.*

*Je veillerai donc personnellement à ce que les **60 000 contrats supplémentaires** qui ont été récemment décidés pour 2008 soient bien au rendez-vous, cher Laurent Wauquiez, d'ici fin décembre. Je demande au gouvernement*

*d'augmenter à 330 000 le nombre d'embauches dans ces contrats dans le projet de loi de finances pour 2009. C'est 100 000 de plus que ce qui était prévu. Je rappelle qu'à l'époque du Gouvernement Jospin, on était monté à plus de 500 000. Qu'on ne vienne pas me dire que je change de stratégie économique. J'essaie d'être pragmatique et de faire face à la détresse et à la souffrance humaine. Si un certain nombre de nos compatriotes se trouvent, du fait de la crise, éloignés durablement de l'emploi et que l'on ne peut pas leur trouver de travail dans les entreprises parce qu'ils n'y sont pas prêts, on ne va pas les abandonner. On va leur permettre, en attendant de trouver un emploi dans l'entreprise, de bénéficier d'un contrat aidé.*

*Mais je ne veux pas que, comme on le fait depuis des années, on renvoie à la fin de ce contrat les personnes à la case départ, le RMI ou le chômage. Je demande donc à Laurent Wauquiez de préparer un plan d'action et de veiller à ce qu'une véritable offre de services soit destinée aux bénéficiaires de contrats aidés, en cours même de contrat, pour leur donner le maximum de chances d'obtenir à la sortie un emploi dans une entreprise. Comprenez-moi bien, jusqu'à présent, on vous donnait un contrat aidé, et on vous disait : maintenant, dors tranquille et nous embête plus. Maintenant, on va donner un contrat aidé mais on va suivre le bénéficiaire, l'accompagner, le former, pour qu'à la fin du contrat aidé, il n'y ait pas un retour au RMI ou au chômage mais une offre d'emploi. »*

Votre Rapporteur spécial note que **ces 100 000 contrats aidés supplémentaires en 2009**, annoncés par le Président de la République, **ne sont pas financés dans le présent projet de loi de finances**. En l'absence d'évaluation précise annoncée par le Gouvernement, la presse mentionne un coût pour le budget de l'État de 150 à 200 millions d'euros. Le coût passé de ces contrats montre que ces montants ne suffiront pas. Si ces financements ne peuvent pas être assurés en gestion, ils devront être examinés dans un prochain projet de loi de finances rectificative.

2.— Les dépenses de personnel de l'État ne diminuent pas malgré la réduction des effectifs

**LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU BUDGET GÉNÉRAL**  
(à périmètre courant)

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement	
	LFI 2008	PLF 2009
<b>Titre 2. Dépenses de personnel</b>	<b>119,5</b>	<b>119,8</b>
Rémunérations d'activité	73,2	71,8
Cotisations et contributions sociales	45	46,8
Prestations sociales et allocations diverses	1,3	1,3
<b>Dépenses nettes du budget général</b>	<b>271,3</b>	<b>276,8</b>

Source : projet de loi de finances pour 2009.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) du budget de l'État sont prévues à hauteur de **119,8 millions d'euros en 2009**. Elles **augmentent de 318,5 millions d'euros** depuis la loi de finances initiale pour 2008. Le Gouvernement calcule qu'à périmètre constant, ces dépenses **baissent de 348 millions d'euros**. Elles représentent **43,3 %** des dépenses nettes du budget général.

La diminution de 1,4 milliard d'euros des rémunérations d'activité (due à la réduction du nombre de fonctionnaires), est compensée par l'augmentation de 1,8 milliard d'euros des cotisations et contributions sociales (due principalement à l'augmentation des charges de pensions). Les prestations sociales et allocations diverses diminuent de 60,5 millions d'euros.

À périmètre constant, **l'augmentation des charges de pensions** des fonctionnaires sera de **2,4 milliards d'euros** entre 2008 (33,6 milliards d'euros) et 2009 (36 milliards d'euros) : prise en compte de l'inflation, solde des entrées et des sorties de pensionnés et extension en année pleine des départs à la retraite de 2008.

La réduction des effectifs qui devrait intervenir en 2009 permettra à l'État de réaliser une **économie de 776 millions d'euros en 2009**. Conformément au principe d'intéressement des agents à la réforme de l'État, la moitié des économies ainsi dégagées, soit **388 millions d'euros**, financera des mesures catégorielles, s'ajoutant à la poursuite du financement des mesures décidées précédemment (pour 125 millions d'euros en 2009). Ce « retour » s'inscrit dans les budgets des différents ministères, qui pourront ainsi revaloriser les carrières et les régimes indemnitaires de leurs agents. À titre d'exemple, un plan de revalorisation de la fonction enseignante et une amélioration des grilles indiciaires des militaires seront mis en œuvre. Les enveloppes de mesures catégorielles permettront également de développer l'individualisation de la rémunération au regard du mérite et de rénover les grilles indiciaires des différentes catégories de fonctionnaires.

Si l'État parvient à réaliser en 2010 et 2011 un taux de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, cela permettrait d'aboutir en quatre ans à une **économie totale brute de 3,1 milliards d'euros**, pour environ 121 400 départs non remplacés, soit 6 % des effectifs de l'État. Déduction faite de la rétrocession aux fonctionnaires de 50 % des économies réalisées, **l'économie nette serait de 1,6 milliard d'euros sur ces quatre années**.

## ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS PUBLICS DE 2008 À 2011

	2008	2009	2010	2011	Total
Départs à la retraite prévus (en ETP)	68 411	68 740	68 500	67 700	273 351
Suppressions de postes (en ETP)	22 791	30 529	34 250	33 850	121 420
<i>soit taux de non-remplacement</i>	<i>33 %</i>	<i>44 %</i>	<i>50 %</i>	<i>50 %</i>	<i>44 %</i>
<b>Économie brute</b> (en millions d'euros)	<b>458</b>	<b>776</b>	<b>956</b>	<b>945</b>	<b>3 135</b>
Retour catégoriel de 50 %	225	388	478	473	1 564
<b>Économie nette</b> (en millions d'euros)	<b>233</b>	<b>388</b>	<b>478</b>	<b>473</b>	<b>1 572</b>

Source : ministère du Budget, cité dans le rapport général (n° 1198 tome I) de M. Gilles Carrez sur le présent projet de loi de finances.

Le ministère du Budget calcule que la combinaison des mesures salariales, du schéma d'emploi fondé sur un strict respect du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2010 et 2011, et de l'intéressement des agents aux suppressions d'emplois par le « retour catégoriel », se traduit par la quasi-stabilisation de la masse salariale de l'État en valeur, qui passerait de 85,8 milliards d'euros en LFI 2008 à 86,6 milliards d'euros en 2011 (hors contributions au CAS *Pensions*), soit une progression moyenne de 0,3 % par an.

### 3.– La rénovation de la politique salariale et la garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires

La valeur annuelle du point retenue pour la préparation du présent projet de loi de finances est de 55,0259 euros. Sa valeur actuelle est de 54,8475 euros.

#### ● La rénovation de la politique salariale

Votre Rapporteur spécial se félicite que, comme il l'avait proposé au cours des années précédentes, le Gouvernement ait enfin fixé un **socle pour la politique salariale** dans la fonction publique. Pour la première fois, à l'occasion du budget pluriannuel, l'évolution du point de la fonction publique a été discutée très en amont et sur trois ans, avec trois orientations à portée générale :

– une hausse du point de la fonction publique de 0,5 % par an au 1<sup>er</sup> juillet chaque année de la période de programmation (2009-2011) ;

– une hausse supplémentaire de 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre 2009 ;

– le versement en 2009 d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) exceptionnelle, visant à couvrir le pic d'inflation de 2008 <sup>(1)</sup>.

De plus, selon les termes du **relevé de conclusion du 21 février 2008**, un nouveau mécanisme de négociation salariale a été proposé, dès 2008, afin d'assurer une meilleure articulation du calendrier de la négociation salariale avec celui de la programmation budgétaire. Ce mécanisme comporte, d'une part, une négociation triennale qui fixe les orientations salariales pour les trois années à venir (2009 – 2011) et, d'autre part, une négociation annuelle permettant d'établir un suivi et de définir, si nécessaire, des mesures d'ajustement. Ces négociations doivent permettre d'examiner les conditions pour assurer tant le maintien du

(1) Voir *infra*.

pouvoir d'achat des agents que sa progression, dans la perspective d'une politique salariale globale. Elles débiteront au printemps de chaque année, en amont de la procédure budgétaire. Le nouveau cadre de la négociation envisage une politique salariale globale prenant en compte, outre la valeur du point d'indice, tous les éléments de la rémunération qui participent au maintien ou à la progression du pouvoir d'achat.

Le **3 juillet 2008** le Gouvernement a présenté aux organisations syndicales un **document fixant les orientations salariales pour les trois versants de la fonction publique au titre de la période 2009–2011**. Pour la fonction publique de l'État, ce nouveau cadre permet l'articulation du calendrier de la négociation salariale avec celui du budget pluriannuel. Il s'inscrit dans l'objectif de retour à l'équilibre de l'ensemble des finances publiques en 2012 ainsi que dans le respect du principe du retour à 50 % des économies induites par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Parmi ces éléments assurant la progression du pouvoir d'achat, figurent en tout premier lieu les améliorations catégorielles apportées en matière statutaire et indemnitaire qu'il s'agisse des mesures à caractère transversal bénéficiant à l'ensemble d'une catégorie ou à des plusieurs catégories d'agents au sein des différentes administrations, et de mesures plus spécifiques à une administration en fonction des objectifs propres à son plan de GRH. Leur financement résultera du retour à hauteur de la moitié des gains de productivité résultant de l'évolution des effectifs.

Le document prévoit également des mesures spécifiques et immédiates sur l'impact du prix des carburants sur le pouvoir d'achat des agents publics et l'accompagnement du développement des modes de déplacement respectueux de l'environnement. À ce titre, l'employeur accroîtra son niveau et son champ de participation par un ensemble de mesures couvrant ces problèmes concrets. Sont établies des orientations relatives à l'évolution des autres composantes de la rémunération, s'agissant en particulier des objectifs touchant à l'évolution des grilles ainsi que des primes et indemnités. Le développement de la prise en compte du mérite, individuel et collectif, constituera un axe central de la politique salariale du gouvernement sur cette période. La plupart de ces mesures ont vocation à s'appliquer aux trois versants de la fonction publique tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales.

Votre Rapporteur spécial avait indiqué l'an dernier l'intérêt qu'il y aurait à définir une **méthodologie partagée en matière de mesure du pouvoir d'achat**. Le Gouvernement a entamé une démarche allant en ce sens. Les travaux de la conférence sur le pouvoir d'achat (8 octobre – 3 décembre 2007) ont fait apparaître une convergence sur le fait que l'ensemble des thèmes évoqués lors de la conférence contribue à faire évoluer la situation financière et/ou matérielle des agents et peuvent avoir en pratique un effet ou un lien avec leur pouvoir d'achat. En revanche leur place dans une négociation sur le pouvoir d'achat ou les rémunérations n'est pas consensuelle.

S'agissant de la place des éléments concourant à l'évolution du traitement indiciaire et des primes (article 20 du titre I statut général) dans une négociation sur les rémunérations, le ministère du Budget constate un « *intérêt largement partagé* » pour que :

– l'ensemble des autres facteurs ayant un effet concret sur le pouvoir d'achat ou sur la situation matérielle des agents donne lieu à discussion et soient valorisés (ex : heures supplémentaires ; action sociale) ;

– l'architecture de la rémunération soit mieux précisée quant à ses objectifs (reconnaissance des qualifications, des métiers, des responsabilités ou sujétions particulières, des résultats...) ;

– soient mieux distingués les éléments destinés à assurer *a minima* le maintien du pouvoir d'achat et ceux contribuant plutôt à sa progression.

Si l'objectif est de parvenir à une garantie globale du pouvoir d'achat des agents, il n'y a en revanche pas d'accord sur les facteurs permettant d'assurer cette garantie (notamment le débat autour du point et du GVT). Enfin le ministère du Budget indique que la gamme des outils de suivi statistique sera en toute hypothèse complétée pour permettre chaque année une approche plus fine et différenciée.

#### ● **La garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires (GIPA)**

Le ministère du Budget a calculé que plus de 80 % des fonctionnaires de l'État ont vu leur traitement indiciaire évoluer plus vite que l'inflation entre 2000 et 2006, mais *a contrario*, 17 % d'entre eux n'ont pas connu une valorisation comparable à l'inflation.

Le relevé de conclusion relatif au dispositif de garantie du pouvoir d'achat du traitement indiciaire dans la fonction publique signé par les ministres et trois organisations syndicales, le 21 février 2008, a prévu la mise en place d'un dispositif de **garantie du pouvoir d'achat** de la grille indiciaire. Le dispositif a été complété conformément aux mesures annoncées par le Gouvernement le 3 juillet 2008.

### **La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)**

Le mécanisme repose sur une comparaison sur une période de référence de quatre ans entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) et celle de l'indice des prix à la consommation (IPC hors tabac). Si le TIB a évolué moins vite que l'inflation, une indemnité d'un montant brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versée aux agents concernés.

Ce dispositif, de nature indemnitaire, est applicable aux trois fonctions publiques, et concerne tous les fonctionnaires titulaires civils, les militaires, appartenant à des corps ou cadres d'emplois dont l'indice est inférieur ou égal à la HEB, ainsi que les agents contractuels rémunérés par référence à un indice. Le montant attribué est soumis au régime social et fiscal des primes et indemnités et pris en compte au titre du régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP). Ce dispositif, fixé par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, est mis en place dans les conditions suivantes.

Dès 2008, afin de compenser les pertes de pouvoir d'achat constatées sur la période antérieure au 31 décembre 2007 (période du 31 décembre 2003 au 31 décembre 2007), un examen individuel est mené sur la base des modalités mentionnées précédemment et un paiement effectué en 2008.

En outre, les agents des catégories A (détenant un grade dont l'indice sommital est inférieur ou égal à la hors échelle B), B et C qui ont atteint depuis quatre années l'indice sommital de leur corps ou cadre d'emplois, ou qui ont atteint depuis quatre années l'indice sommital du premier grade ou d'un grade intermédiaire de leur corps ou cadre d'emplois bénéficient d'un versement de la garantie individuelle de pouvoir d'achat versée en 2010 au titre de la période de référence allant du 31 décembre 2005 au 31 décembre 2009.

Ainsi, un nouvel examen de l'ensemble des situations individuelles sera réalisé en 2009 et en 2011. La garantie portera sur les périodes de référence allant, d'une part, du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2008 et, d'autre part, du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2010 ; le paiement interviendra respectivement en 2009 et en 2011.

L'inflation prise en compte pour le calcul est l'inflation moyenne sur la période de référence exprimée en pourcentage. Elle a été évaluée à 6,8 % sur la période de référence 2003-2007. Pour les années 2009, 2010 et 2011, un arrêté du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique déterminera le taux d'inflation applicable à chaque période de référence.

Le TIB de l'année pris en compte correspond à l'indice majoré détenu au 31 décembre de chacune des deux années bornant la période de référence, multiplié par la valeur moyenne annuelle du point pour chacune de ces deux années.

Sont exclues de la détermination du montant de la garantie, toutes les autres primes et indemnités pouvant être servies aux agents notamment, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, la nouvelle bonification indiciaire.

En application de la circulaire de la direction du Budget du 18 juillet 2008, le **financement de la GIPA en 2009** (reconduction du dispositif mis en œuvre en 2008) et **2010** (versée uniquement aux agents plafonnant en sommet de grade) sera assuré sur les crédits de personnel (titre 2) des missions et programmes ; en 2011 le GIPA fera l'objet d'une **provision interministérielle**.

### • Les rémunérations dans la fonction publique

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2007–2008) indique qu'en 2006, un agent de la **fonction publique de l'État** a perçu en moyenne un salaire brut de 2 606 euros par mois, dont 14,6 % sous forme de primes et rémunérations annexes. Déduction faite des prélèvements sociaux, le **salaire net moyen** s'établit à 2 182 euros par mois, soit une augmentation entre 2005 et 2006 de 2,6 % en euros courants. Compte tenu d'une hausse des prix de 1,7 % en moyenne annuelle en 2006, le **salaire net moyen a augmenté de 0,9 % en euros constants**, du fait d'une hausse de 1,6 % du salaire brut et d'une hausse de 5,2 % des cotisations principalement due à l'introduction du régime additionnel de la fonction publique (RAFP) et du relèvement de l'assiette de la CSG. Compte tenu de la hausse des prix hors tabac (1,7 % en moyenne annuelle en 2005), le salaire net moyen diminuait entre 2004 et 2005 de -0,8 % en euros constants. La **rémunération moyenne nette des personnes présentes** de l'État en 2005 et 2006 a, quant à elle, progressé de 3,5 % en euros courants, soit **+1,8 % en euros constants** <sup>(1)</sup>.

En 2006, un agent de la **fonction publique territoriale** a perçu en moyenne un salaire brut de 1 986 euros par mois. La rémunération moyenne nette des personnes en place chez le même employeur entre 2005 et 2006 progresse de 3,7 % euros courants et de 2,0 % en euros constants.

Dans la **fonction publique de l'État**, des travaux récents cités dans le rapport annuel ont montré que la moitié des agents a vu son traitement indiciaire augmenter de plus de 11,6 % entre 2002 et 2006. Sur la même période, 15 % des agents ont vu leur traitement indiciaire évoluer moins vite que l'inflation hors tabac (+ 7,2 %), contre 17,3 % entre 2001 et 2005 (pour une inflation hors tabac de 7,3 %). C'est ce qui a conduit le Gouvernement à mettre en place en 2008 le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).

Les agents de catégorie C sont plus touchés que le reste des agents. C'était déjà le cas entre 2001 et 2005. En outre, sur la première période, les plus de 50 ans étaient surreprésentés parmi les agents dont le traitement indiciaire augmente moins vite que l'inflation. Le traitement indiciaire évolue plus vite en début de carrière car les échelons sont plus rapprochés (tous les ans ou les deux ans environ).

Sur les deux périodes, les agents de catégorie C ont vu plus souvent leur pouvoir d'achat indiciaire se détériorer face à l'inflation que les agents de catégorie A pour lesquels les sauts indiciaires sont plus importants. Ainsi, entre 2001 et 2005, les deux corps les plus concernés par la faible progression du traitement indiciaire sont les ouvriers d'accueil et d'entretien du ministère de l'Éducation nationale et les adjoints administratifs des services déconcentrés. Ils représentent 20 % des agents dont le traitement indiciaire progresse moins vite que l'inflation mais seulement 8 % de l'ensemble du champ.

---

(1) L'augmentation est de 2 % pour les trois fonctions publiques.



#### 4.– Les réformes entraînent un coût initial non négligeable

Alors que la réforme, puis la modernisation de l'État constituent l'une des priorités de l'action des Gouvernements depuis plusieurs années, les déficits n'ont jamais été aussi élevés et nous transférons la charge qu'ils représentent à nos enfants et à nos petits enfants. Malgré la mise en place de la RGPP, le déficit de l'État et la dette publique continuent de s'accroître inexorablement. **L'empilement des réformes menées au cours des dernières années** a certainement contribué, de façon paradoxale, à cet état de fait.

L'expérience acquise dans le secteur privé montre qu'une restructuration coûte pendant environ trois années, et que les économies interviennent après. Les entreprises privées évaluent en général de coût initial, ainsi que les économies générées, et font un calcul actuariel de « retour sur investissement ». Votre Rapporteur spécial regrette que l'État ne fasse pas ce type de calcul. La circulaire de la direction du Budget du 10 avril 2008 demandait pourtant que chaque ministère décrive dans une fiche spécifique, le cas échéant, les crédits de personnel représentant « *les coûts résultant des mesures d'accompagnement des restructurations mises en œuvre dans le cadre de la RGPP* ». La circulaire du 18 juillet 2008 demandait à tous les ministères de documenter les facteurs d'évolution de la masse salariale ; une ligne est prévue pour couvrir « *les mesures d'accompagnement des restructurations* » en exécution 2007, en prévision 2008 et dans les demandes pour 2009, 2010 et 2011. **Il est regrettable que les projets annuels de performances ne présentent pas systématiquement ces informations au Parlement.** La programmation pluriannuelle des finances publiques présentait l'avantage de suivre la traduction budgétaire des réformes tout au long du processus dans le cadre d'un horizon de moyen terme.

**Alors que les décisions prises dans le cadre de la RGPP ont un coût immédiat avéré, les économies attendues dépendent encore en grande partie de leur mise en œuvre effective.** La volonté politique doit être sans faille dans cette phase cruciale de la réforme. Il faut aller au bout de la démarche de réformes et ne pas rester « au milieu du gué ».

Un exemple peut être fourni par la création de la nouvelle direction générale des Finances publiques (DGFIP). Le processus de **fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)** aura entraîné une **diminution des effectifs** de plus de 6 000 ETPT entre 2006 et 2009. En dépit de cette réduction des effectifs, les **dépenses de personnel** de la DGI et de la DGCP, puis de la DPFIP, **continuent à augmenter** (+ 1,9 % entre 2008 et 2009 selon le projet annuel de performances). Une note confidentielle de l'Inspection générale des finances aurait évalué les dépenses liées à la fusion à **140 millions d'euros par an**. Les projections effectuées dans les années à venir montrent que la réduction des effectifs ne fera que freiner l'augmentation des dépenses. Comment en arrive-t-on là ? On peut citer la **prime annuelle de 350 euros** qui a été décidée pour chacun des 130 000 agents concernés par la restructuration au sein de la DGFIP. D'autre part

les efforts progressifs **d'harmonisation des régimes statutaires et indemnitaires** des agents de la nouvelle direction générale se traduiront par une augmentation des rémunérations. Or on sait que **les rémunérations effectives des agents issus des impôts sont en moyenne supérieures de plusieurs milliers d'euros par an à celles des agents de la comptabilité publique**. Le ministère du Budget a-t-il calculé le coût de l'alignement systématique vers le haut de ces rémunérations ? Si l'on quitte les ressources humaines, sait-on si l'on ira au bout de la démarche de fusion en matière immobilière, avec le regroupement des implantations des hôtels des impôts et des trésoreries ? Comment le ministère du Budget envisage-t-il l'harmonisation des systèmes informatiques des impôts et de la comptabilité publique ? On sait que ces systèmes sont en grande partie incompatibles et qu'il faudra, soit vivre avec des systèmes redondants, soit reconstruire des outils avec un coût important. Le même raisonnement pourrait être tenu avec les autres fusions, ainsi à l'Intérieur pour la police et la gendarmerie, où dans tous les autres ministères qui ont été réorganisés par la RGPP.

La **succession de réformes dans le temps** génère également un surcoût. Ainsi en ont témoigné les ministères du Travail et de la Santé, lors de leur audition du 3 avril dernier par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), en rappelant les réorganisations successives de leurs services depuis 15 ans. Il faudrait donc veiller à stabiliser les périmètres des 16 grands ministères LOLF et la maquette budgétaire (missions – programmes – action) qui y est associée. De même serait souhaitable une stabilisation des organigrammes à l'intérieur de chaque ministère. Par exemple le Gouvernement a pris la décision il y a deux ans de transférer le service France Domaine de la DGI à la DGCP. S'en sont suivies deux années de discussions avec les organisations syndicales pour régler les aspects statutaires et indemnitaires (usage pendant plusieurs années d'un « droit d'option » pour accepter ou refuser le transfert). Pour finir, la RGPP a fusionné ces deux directions dans la nouvelle DGFIP. Les transferts de la DGI vers la DGCP n'étaient pas encore terminés qu'il fallait déjà gérer le transfert de ces deux administrations au sein de la DGFIP.

Les réformes ont un **coût immobilier** important dont l'analyse ne relève pas du présent rapport. Votre Rapporteur spécial se bornera à rappeler les conséquences immobilières de la réforme de la carte judiciaire ou du plan de stationnement des troupes.

Il est possible de citer quelques **exemples de coût des réformes en matière de ressources humaines**.

On a vu que la règle du **non-remplacement** d'un départ à la retraite sur deux devrait générer 3,2 milliards d'économies de 2008 à 2011. La promesse présidentielle de rendre aux fonctionnaires la moitié des économies réalisées laisse donc une **économie nette de 1,6 milliard d'euros** sur cette période.

On a vu également que plusieurs dispositions du projet de loi relatif à la **mobilité** et aux parcours professionnels entraîneront un coût budgétaire lorsque les agents en feront usage lors de leur mobilité : conservation des plafonds indemnitaires les plus favorables ; reconnaissance des avantages de carrière obtenus lors des détachements ; conservation des avantages statutaires (droits à l'avancement) ; dispositif d'accompagnement financier à la mobilité (compensation du différentiel indemnitaire).

Les décrets d'avril 2008 ont créé de nouveaux dispositifs d'encouragement à la **mobilité** : l'indemnité temporaire de mobilité sur un poste pour lequel existe une difficulté particulière de recrutement (montant modulé dans la limite d'un plafond de **10 000 euros** pour une période comprise entre 3 et 6 ans) ; **prime de restructuration de service** (montant modulable, dans la limite d'un plafond de **15 000 euros**) ; **allocation d'aide à la mobilité du conjoint, d'un montant de 6 100 euros** ; indemnité de départ volontaire - « **pécule** » (montant fixé par référence à la rémunération de l'agent dans la limite de **deux ans de salaire**) ; **complément indemnitaire** (compensation partielle et dégressive de la perte de rémunération sur une durée maximale de deux ans). La plupart de ces mesures n'étant pas encore en vigueur ou d'adoption très récente, le ministère du Budget indique qu'il n'est pas possible à ce stade de prévoir le coût de leur mise en œuvre.

Comme indiqué précédemment, la **formation professionnelle** des fonctionnaires représentait en 2006 un coût cumulé de plus de **2 milliards d'euros** dans tous les ministères. Ce coût devrait augmenter à la suite de l'effort, à juste titre entrepris par le ministre chargé de la fonction publique, pour développer la formation professionnelle, notamment avec l'institution du « droit individuel à la formation » (DIF). Les restructurations administratives induiront également un effort supplémentaire de formation pour assurer les reconversions.

**L'action sociale** interministérielle financée par le ministère du Budget coûte actuellement 139,4 millions d'euros (présent projet de loi de finances). Si l'on ajoute les dépenses d'action sociale engagées par les différents ministères, on estime que l'État dépense de l'ordre de **1 milliard d'euros** annuellement pour l'action sociale à destination de ses agents. Les nouvelles mesures annoncées ces deux dernières années par le Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat des fonctionnaires maintiendront ces dépenses à un niveau élevé.

Le dispositif de **garantie individuelle du pouvoir d'achat** (GIPA) devra être financé sur les crédits de personnel (titre 2) de chaque mission et programme en 2009 et 2010. Il fera l'objet d'une provision interministérielle en 2011.

Les organisations syndicales ont obtenu l'assurance qu'aucune rémunération ne baisserait du fait de la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultats (**PFR**), appelée à refonder les régimes indemnitaires des trois fonctions publiques.

Le développement des **heures supplémentaires** dans la fonction publique s'est effectué grâce à des exonérations fiscales et sociales mises en place au troisième trimestre 2007. Entre janvier et août 2008, une indemnité mensuelle de 148 euros a été perçue en moyenne par chaque bénéficiaire (47,8 euros en 2007), ce qui a donné lieu à une exonération mensuelle d'impôt et de cotisations salariales de 20 euros par agent. Les agents du ministère de l'Éducation nationale sont les principaux bénéficiaires de cette mesure (89 % des bénéficiaires). Entre 800 000 et 900 000 agents de ce ministère bénéficient du dispositif chaque mois de période scolaire. Au titre de la rentrée 2008, une nouvelle incitation sera mise en place pour les enseignants du second degré qui se portent volontaires pour effectuer trois heures supplémentaires par semaine (prime annuelle de 500 euros). En l'absence de données globales précises, on a pu estimer que pour les seuls personnels enseignants, les exonérations fiscales et sociales coûteraient annuellement plus de 200 millions d'euros et que l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires représenterait plus de 100 millions d'euros.

Interrogé dans le questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial, le Gouvernement n'a pas répondu précisément à la question relative à l'estimation des coûts engendrés par les **fusions de corps** et la **réforme des carrières**. On sait pourtant que ces réformes harmonisent toujours vers le haut.

Afin de réduire le stock des jours accumulés par les fonctionnaires dans leurs **comptes épargne-temps**, il est prévu d'étendre les possibilités de monétiser les jours épargnés.

#### **Le compte épargne-temps (CET)**

Mis en place en 2002 les comptes épargne-temps (CET) concernaient fin 2005 environ 150 000 agents des trois fonctions publiques. L'importance du nombre de jours accumulés par certaines catégories de personnels a mis en lumière la difficulté, notamment dans l'encadrement supérieur, à consommer tous leurs jours de congés et de réduction de temps de travail (RTT) cumulés. De même, l'utilisation d'un grand nombre de jours par ces agents peut porter atteinte à la continuité du service.

Dans le cadre de l'accord salarial du 21 février 2008, il a été décidé de faire évoluer le dispositif actuel du CET, de réduire les stocks de jours épargnés et de limiter la reconstitution d'un nouveau stock. Il est ainsi convenu que, dès 2008, les modalités de consommation des jours de travail supplémentaires épargnés sur les CET seront assouplies pour mieux répondre aux souhaits des agents et aux contraintes de fonctionnement du service public.

À cet effet, un **projet de décret** est en préparation afin de modifier les règles de gestion des comptes tenant au nombre minimal de jours à prendre, au minimum de jours épargnés avant consommation, au délai de péremption et au préavis, dans la fonction publique de l'État. Pour garantir la bonne organisation et la continuité du service, les employeurs et les organisations syndicales pourront négocier localement des dates concertées de prise de jours de repos. En outre, à l'instar de ce qui est prévu dans la fonction publique hospitalière, ce projet offre aux agents de l'État la faculté de se voir indemniser des jours inscrits sur leur compte au 31 décembre 2007, à hauteur de la moitié du nombre de jours détenus à cette date, dans la limite de quatre jours par an jusqu'à épuisement du solde,

et aux mêmes taux que ceux prévus pour l'indemnité compensant les jours de repos travaillés. Ce droit sera ouvert aux agents en 2008 dès l'entrée en vigueur du texte.

Au-delà de la possibilité offerte aux agents de se faire indemniser la moitié des jours détenus sur leur compte épargne-temps (CET) au 31 décembre 2007, d'autres modes de consommation des jours épargnés sur les CET seront offerts aux agents qui le souhaitent.

L'agent pourra opter pour :

- une sortie en temps : en toute hypothèse comme aujourd'hui, les agents auront la garantie de pouvoir utiliser des jours épargnés sous la forme de jours de congé ;
- une sortie en épargne retraite : les jours épargnés au-delà d'un seuil ont vocation à être transformés en épargne retraite afin d'augmenter le montant de la pension. Un système de réversion aux ayants droit s'appliquera. L'épargne retraite se présentera sous la forme d'achat de points de retraite dans le cadre du régime additionnel sur les primes ;
- une sortie sous forme de monétisation par paiement immédiat (montant exclu du calcul de la GIPA).

Parmi les mesures destinées à améliorer le pouvoir d'achat des agents de la fonction publique, figure un décret du 12 novembre 2007 instituant une **indemnité compensant les jours de repos travaillés**, qui permet aux agents titulaires d'un compte épargne-temps de bénéficier, à leur demande, d'un dispositif d'indemnisation des jours de repos non pris au titre de l'année 2007, dans la limite de quatre jours.

Il est précisé que cette mesure s'est appliquée au titre de la seule année 2007, directement au sein de la fonction publique de l'État, mais qu'au sein de la fonction publique territoriale, elle nécessite l'accord de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou une délibération du conseil d'administration de l'établissement public local. La fonction publique hospitalière n'est pas concernée par cette mesure, étant précisé qu'au sein de cette fonction publique, le dispositif envisagé consiste dans le paiement d'une part des heures supplémentaires effectuées.

Cette mesure, qui a permis d'améliorer le pouvoir d'achat des agents ayant « travaillé plus », est également de nature à freiner l'alimentation des comptes épargne-temps, tout en apparaissant complémentaire aux mesures déjà mises en œuvre en matière de défiscalisation et réduction des cotisations sociales des heures supplémentaires. Le tarif du rachat a été fixé à 125 euros pour la catégorie A, 80 euros pour la catégorie B, 65 euros pour la catégorie C.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, sur les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, lors de la commission élargie (voir compte rendu de la réunion du 7 novembre 2008 à 15 heures <sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits de cette mission.*

**Le président Didier Migaud.** Sur les crédits de la mission, je suis saisi d'un amendement de M. Georges Tron.

Avant de vous donner la parole, Monsieur Tron, pour le défendre, je précise que si cet amendement tend à ouvrir des crédits sur le programme *Fonction publique* dont vous êtes Rapporteur spécial, il propose une annulation à due concurrence sur un programme qui relève de M. Pierre-Alain Muet.

**M. Georges Tron.** Cet amendement, que j'ai évoqué durant la réunion de la Commission élargie, propose de regrouper l'ensemble des crédits de la fonction publique sur le programme de ce nom. Actuellement, les crédits prévus pour le propre personnel de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique figurent sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. La commission des Finances, convaincue de la nécessité de mettre fin à cette anomalie qui nuit à la clarté du budget, a adopté un amendement identique au cours des débats sur les quatre précédents projets de la loi de finances.

**Le président Didier Migaud.** Il n'y a pas d'opposition ? L'amendement est **adopté (amendement n° II-384)**.

*La Commission adopte les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines ainsi modifiés, conformément à l'avis favorable de MM. Georges Tron et Yves Deniaud, Rapporteurs spéciaux, et en dépit de l'avis défavorable de MM. Thierry Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions\\_elargies/cr](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr)





## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### Article 35

#### État B

**Amendement n° II-384 présenté par M. Georges Tron, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

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

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	0
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	0	0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	10 810 320
<i>Dont titre 2</i>	0	10 810 320
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges	0	0
Fonction publique	10 810 320	0
<i>Dont titre 2</i>	10 810 320	0
Entretien des bâtiments de l'État	0	0
<b>TOTAUX</b>	10 810 320	10 810 320
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	



**ANNEXE :**

**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES  
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Jean Poulit, ingénieur des Ponts et chaussées, président du groupe des associations de la haute fonction publique.

– M. Fabrice Dambrine, ingénieur des Mines, président du syndicat des ingénieurs du corps national des Mines, président de la fédération des grands corps techniques de l'État.

– M. Olivier Rateau, Administrateur civil, ancien président de l'union syndicale des administrateurs civils.