

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Audition, ouverte à la presse, de M. Alain PICHON, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, de M. Jean-François VERDIER, directeur général de l'administration et de la fonction publique, de M. François-Daniel MIGEON, directeur général de la modernisation de l'État, et de M. Philippe JOSSE, directeur du budget, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux effectifs de l'État 1980-2008 2

– Examen, pour avis, de la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (n° 2081) 22

– Amendements examinés par la Commission..... 27

– Informations relatives à la Commission..... 29

– Présences en réunion 30

Mardi

12 janvier 2010

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 44

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Didier Migaud
Président**



La Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire entend M. Alain PICHON, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-François VERDIER, directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. François-Daniel MIGEON, directeur général de la modernisation de l'État, et M. Philippe JOSSE, directeur du budget, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux effectifs de l'État 1980-2008.

M. le président Didier Migaud. De façon très symbolique, la première réunion de notre commission pour l'année 2010 s'ouvre sur un ordre du jour relatif à un rapport de la Cour des comptes. En accueillant M. Alain Pichon, président de la quatrième chambre, c'est aussi le Premier président par intérim de la Cour des comptes que nous recevons.

Au lendemain des obsèques de Philippe Séguin, monsieur le président, au nom de la Commission des Finances et en mon nom personnel, je tenais à exprimer ici nos plus sincères condoléances à l'ensemble des magistrats et collaborateurs de la haute juridiction financière.

Sous la présidence de Philippe Séguin, la Cour et notre commission des Finances ont établi des liens sans cesse plus forts et plus fréquents. Grâce à son impulsion, plusieurs de nos rapporteurs ont pris l'habitude des contacts avec les magistrats de la Cour, qu'il s'agisse de rendez-vous périodiques, de divers travaux d'information ou à l'occasion de missions d'évaluation et de contrôle. Moi-même, j'avais noué, au fil des années, dans le cadre de nos fonctions respectives, un dialogue régulier, exigeant et fructueux avec Philippe Séguin, pour lequel j'avais beaucoup d'estime et de respect.

Je veux associer notre commission, dans sa diversité et son pluralisme, aux hommages qui ont été rendus hier par le Président de la République et tout à l'heure par le président de notre assemblée et par le Premier ministre.

Le rapport qui sera le point de départ de notre discussion aura été le dernier rapport public adopté sous la présidence de Philippe Séguin. Je crois pouvoir dire qu'il fait honneur à l'institution. Monsieur le président Pichon, vous aviez présidé la formation interchambres qui avait élaboré ce rapport, au terme de travaux conduits par les sept chambres de la Cour des comptes et sous l'autorité de Philippe Séguin.

Sous l'intitulé « Les effectifs de l'État 1980-2008. Un état des lieux », ce document est une ambitieuse synthèse qui rejoint plusieurs des sujets de réflexion et des chantiers de notre commission.

Il porte sur les mutations de l'État et, plus largement, de l'ensemble de la sphère publique, et sur les moyens avec lesquels celle-ci assure des missions renouvelées.

Il évalue, en particulier, l'effet des deux grandes vagues de décentralisation qu'a connues la France.

Il souligne la montée en puissance de l'emploi des opérateurs, dont notre commission a obtenu d'améliorer le contrôle en loi de finances – mais il s'agit d'une œuvre de longue haleine.

Il analyse les inadaptations qui demeurent dans notre organisation administrative et institutionnelle.

Il montre combien la gestion des effectifs de l'État doit surmonter ces rigidités pour suivre l'évolution des missions des services publics tout en tirant pleinement parti des compétences et du dévouement des agents publics.

Comme on le voit, nous n'épuiserons pas le sujet cet après-midi. Toutefois j'espère que nous pourrions parcourir des pistes de réflexion ouvertes par la Cour et contribuer ainsi au débat public.

Nous accueillons également trois représentants de l'État, que je remercie pour leur disponibilité. Ils constituent ce que l'on peut appeler l'équipe d'appui de la LOLF : M. Philippe Josse, directeur du budget ; M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État ; et M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique, que nous sommes heureux d'accueillir pour la première fois depuis sa récente prise de fonctions.

M. Alain Pichon. Je suis très sensible à l'honneur qui nous est fait, le rapporteur général de la formation interchambres, M. Gilles-Pierre Lévy, le rapporteur général adjoint, M. Emmanuel Belluteau, et moi-même, de venir présenter devant vous aujourd'hui le rapport public thématique de la Cour des comptes, qui est le dernier rapport arrêté en chambre du Conseil par Philippe Séguin à la fin de l'année dernière.

Ce dernier m'avait encore redit, l'avant-veille de son décès, qui nous a tous plongés dans la stupeur et la douleur, combien il se félicitait que la représentation nationale puisse, sur la base de ce rapport de la Cour, s'emparer d'un sujet fondamental à ses yeux pour l'avenir et l'assainissement des finances publiques.

Ce rapport porte un titre qui peut paraître ambitieux. Il dresse une grande fresque portant sur près de trois décennies et donne un état des lieux de l'évolution des effectifs de l'État. Ceux-ci s'élevaient à 2,5 millions d'agents en 2008, c'est-à-dire à peu près la moitié des 5,2 millions d'emplois publics que compte notre pays. Quant aux dépenses de personnel et de pensions de retraite, elles ont plus que doublé, en euros constants, au cours des vingt-huit dernières années : elles représentaient presque 48 % des dépenses nettes du budget général en 2008, soit plus de 15 % du PIB. C'est dire si leur niveau constitue un enjeu majeur pour l'équilibre des finances publiques.

Vous savez comme moi que tout recrutement opéré dans la fonction publique a une incidence budgétaire pour plusieurs décennies – jusqu'à cinq ou six parfois –, et qu'aux dépenses directes et immédiates que ce recrutement peut induire, il faut ajouter des dépenses différées au titre des pensions. On peut chiffrer le coût d'un recrutement d'un fonctionnaire en moyenne, sur toute une vie, à plus de 3 millions d'euros, non compris toutefois les impôts qu'il acquittera.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'augmentation des effectifs publics, parmi lesquels les évolutions liées à la démographie, aux nouvelles missions et aux changements d'organisation – réduction du temps de travail, pas toujours compensée par les gains de productivité liés à l'informatisation bureautique de l'administration.

Mais la sphère publique a surtout été influencée par trois types de phénomènes qui ont fait évoluer, parfois de façon significative, le champ de compétences de l'État et qui auraient dû modifier sensiblement le niveau de ses effectifs : les politiques de décentralisation ; les mesures de déconcentration qui les ont accompagnées ; le recours massif

à des structures extérieures à l'administration, notamment les opérateurs, pour exercer des missions de service public ou remplir des fonctions qui, jusqu'alors, étaient assumées par les services traditionnels de l'État – ce qu'il est convenu d'appeler des « externalisations ».

Le rapport de la Cour a l'ambition de dresser un état des lieux aussi complet que possible et d'apprécier dans quelle mesure ces évolutions ont pu modifier en trois décennies les caractéristiques de l'emploi et le nombre des agents de l'État. Il s'efforce aussi de tirer des enseignements pour l'avenir, compte tenu des défis financiers et budgétaires auxquels nous aurons à faire face.

Mon exposé sera articulé autour des quatre parties du rapport : le constat chiffré de la croissance ininterrompue des effectifs publics ; l'évolution des missions et de l'organisation de l'État au cours des trente dernières années ; l'ajustement très partiel des effectifs face à ces évolutions ; enfin, les obstacles qui subsistent à l'adaptation des effectifs aux missions, obstacles que nous avons désormais l'ardente obligation de surmonter pour résorber et réduire les déficits.

Depuis 1980, les effectifs publics ont augmenté d'environ un tiers, puisque les trois fonctions publiques – État, collectivités territoriales et fonction publique hospitalière – sont passées de 3,86 millions d'agents à 5,27 millions d'agents entre 1980 et 2007, soit une augmentation de 36 %, alors que, pendant la même période, la population totale ne s'accroissait que de 18 %. La croissance du nombre des agents publics s'est accélérée dans la période récente, puisque l'augmentation moyenne annuelle a été de 1,6 % au cours des dix dernières années alors qu'elle n'était que de 1,3 % entre 1980 et 1986 et moins de 0,8 % entre 1986 et 1996.

Indéniablement, l'emploi public occupe, dans la société française, un poids relatif croissant : il a progressé plus vite que l'emploi total puisqu'il a augmenté de près de 18 %, contre 13 % pour l'emploi total. Il n'est pas exagéré de penser que la puissance publique, au sens large, est de loin le premier fournisseur d'emplois.

La croissance des effectifs des collectivités territoriales est de l'ordre de 720 000 emplois en moins de trente ans. Paradoxalement, les plus fortes augmentations d'effectifs se sont produites dans les catégories de collectivités – les communes ou leurs groupements – qui ont été assez peu concernées par les transferts significatifs de compétences liés à la décentralisation. Alors que les régions et les départements ont été les plus touchés par les transferts de compétences, ce sont les communes qui ont augmenté leurs effectifs de façon sensible et continue au cours de la période : près de 50 % d'augmentation ; il y a même un accroissement au cours des dix dernières années alors même que les structures intercommunales se mettaient en place et développaient leurs propres ressources humaines – près de 154 % d'augmentation. Sur ce sujet, je vous renvoie également au récent rapport public de la Cour des comptes sur la conduite par l'État de la décentralisation.

Sur cette période de trente ans, les effectifs de l'État se sont accrus de 350 000 agents, dont 210 000 dans les ministères et 140 000 dans les établissements publics administratifs. Les évolutions sont différenciées selon les ministères. Il en est pour lesquels l'augmentation des effectifs peut paraître normale et compréhensible tandis que, pour d'autres, étant donné la place qu'ils occupent dans l'économie nationale, cette augmentation soulève des interrogations. C'est seulement récemment que les emplois de l'État en équivalents temps plein travaillé ont diminué : ils sont passés de 2,321 millions en 2006 à 2,271 millions en 2007, à 2,201 millions en 2008 et à 2,124 millions prévus en 2009.

Cette réduction récente a trois explications : les transferts de compétences aux collectivités territoriales – je pense, en particulier, aux personnels techniques, ouvriers et de service du ministère de l'Éducation nationale et aux personnels chargés de l'entretien des routes nationales désormais départementalisées – ; la poursuite intense des transferts de personnel vers des opérateurs publics ou privés dans la plupart des secteurs d'activité ; la décision de ne pas remplacer une partie des agents partant à la retraite – le fameux « un sur deux ».

Le phénomène qui nous a le plus surpris est la part croissante des opérateurs dans la hausse des effectifs publics. Sur les trente dernières années, le personnel des établissements publics administratifs a explosé, progressant de 444 000 agents, dont 314 000 au cours des dix dernières années. Les établissements publics administratifs ne représentaient que 5 % des effectifs de l'État et 17 % de la fonction publique territoriale au début de l'étude concernée alors qu'ils en représentent maintenant respectivement 10 % et 25 %.

Au-delà des chiffres, que l'on peut interpréter de nombreuses manières, deux remarques s'imposent.

Premièrement, les administrations de l'État qui mettaient en avant leurs efforts pour « réduire la voilure » et diminuer leurs effectifs ont été beaucoup moins vertueuses qu'il n'y paraît puisqu'elles faisaient glisser leurs augmentations d'effectifs vers des opérateurs pour un volume à peu près voisin à celui des réductions observées dans la fonction publique de l'État.

Deuxièmement, l'exercice de la tutelle régaliennne sur ces opérateurs a pu devenir parfois difficile et « distante » parce que certains d'entre eux sont devenus plus nombreux, plus compétents, plus forts que les services centraux chargés de les contrôler. Autrement dit, les filles ont pris leur envol et se sont éloignées de la tutelle et de l'autorité de la maison mère.

J'aborderai maintenant l'évolution des missions de l'État et de son organisation depuis 1980.

La nature et le contenu des missions des services de l'État ont connu des modifications de périmètre qui ont entraîné soit un allègement des effectifs – c'est le cas de la privatisation de France Télécom, du changement de statut de La Poste, de la suspension de la conscription ou du transfert à des structures concurrentielles des activités des industries de défense –, soit, au contraire, un alourdissement des interventions publiques justifiant ou légitimant la création d'emplois – mise en place et gestion de nombreux dispositifs du traitement social du chômage, meilleure prise en charge des préoccupations sanitaires et environnementales.

Bien souvent, des modes d'action indirects se sont substitués à des modes d'intervention directs. Par exemple, les agents du ministère de l'agriculture qui remplissaient des tâches d'ingénierie, d'appui technique et d'animation, n'ont pas disparu à la suite de la mise en place de la politique européenne et de la diminution de leur activité : ils se sont recentrés sur d'autres missions telles que le versement d'aides ou la mise en place de dispositifs de soutien économique à la production et le contrôle de leur utilisation. Ils ont utilisé un stratagème extraordinairement subtil et habile pour demeurer en place. Les contrôles de second niveau se sont développés, l'État contrôlant désormais les contrôleurs.

De nouvelles conditions d'exercice des missions sont également apparues. Indéniablement, la réduction du temps de travail a exigé une adaptation des services. Au cours

de l'enquête, les services que nous avons interrogés ne nous ont pas donné le sentiment que la réduction du temps de travail ait été de façon systématique un facteur de création d'emplois – je mets de côté la révision du format des armées qui est un tout autre sujet.

Par ailleurs, les progrès enregistrés en matière technique ou d'organisation et la généralisation de l'informatique et de la bureautique ont permis la mise en œuvre de mesures de simplification administrative et de modernisation de certaines procédures, qui ont induit des gains de productivité. Le paiement de l'impôt, notamment sur le revenu, sous forme dématérialisée a indéniablement généré des économies d'emplois.

Il fut un temps où, pour obtenir de la direction du budget des crédits en matière d'informatique, il fallait les gager sous forme d'emplois. Je ne suis pas sûr qu'aujourd'hui, il y ait un strict parallélisme entre les crédits consacrés à l'informatisation de l'administration et les économies d'emplois que cette informatisation est susceptible de générer.

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales se sont effectués, depuis 1982, selon des modalités variées. Il y a eu des transferts de services vers la nouvelle collectivité responsable – partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (les DDASS), transfert des laboratoires des services vétérinaires -. Parfois, il y a eu une simple mise à disposition des agents, avec détachement ou seulement option d'intégration dans la fonction publique territoriale – à cet égard, l'État s'est montré un employeur très conciliant et très compréhensif avec les agents publics. Il y a même eu des transferts de ressources sans transfert de personnel, l'État conservant les agents.

Autrement dit, la décentralisation n'a pas été un facteur de réduction des effectifs à la mesure des transferts de compétences, alors que les collectivités locales créaient elles-mêmes des emplois pour y faire face – parfois en nombre supérieur à ceux des effectifs qu'utilisait l'État pour remplir les mêmes tâches.

Des mesures de déconcentration ont été lancées dans les années 80 et ont été redéfinies par un décret de 1992 et par un décret de 2004. En dépit des attentes, les mesures mises en œuvre se sont avérées trop partielles pour avoir un effet sensible sur les effectifs de l'État et leur répartition géographique, notamment parce que la plupart des compétences sont restées, de fait ou de droit, du ressort des services centraux, et que la grande majorité des effectifs servaient déjà dans les services déconcentrés.

Donc la déconcentration administrative, c'est-à-dire le fait d'essayer de désengorger le centre pour donner à la périphérie, n'a pas provoqué de réduction à due concurrence des effectifs et n'a pas non plus bouleversé la répartition et la nature des niveaux des effectifs.

Le transfert de missions à des opérateurs répond notamment au souci de donner à la gestion des ressources humaines ou au pilotage budgétaire les éléments de souplesse que ne permettent, paraît-il, ni le statut général de la fonction publique, ni le cadre budgétaire en vigueur. Il s'agit d'un phénomène très important.

Le recours à des opérateurs a été très significatif dans certains secteurs, où il concerne une part très majoritaire des effectifs. Dans le domaine social, le souci de différencier les différentes fonctions – réglementation, gestion des risques, tutelle, contrôle, évaluation –, tout comme le besoin d'une mise en œuvre efficace de mise en œuvre des politiques publiques, ont conduit à l'externalisation des missions dans de très nombreuses agences sanitaires ou à la création d'un ensemble très complexe d'organismes extérieurs à

l'administration. Le ministère de la culture a également développé à grande échelle cette externalisation vers des opérateurs, en perdant presque complètement la maîtrise des emplois.

Y a-t-il eu des ajustements partiels des effectifs à ces évolutions ?

Les modalités de transfert de compétences se sont révélées très complexes. La répartition entre l'État, qui avait une mauvaise connaissance de ses effectifs, et les collectivités ou les opérateurs à qui ces emplois étaient transférés a eu lieu dans la lenteur et le désordre. Les textes d'application de la première vague de décentralisation dans les années quatre-vingt ont souvent induit des confusions, des difficultés dans les transferts de compétences et de moyens. En outre, près de vingt ans après, certains textes d'application n'étaient pas encore pris.

Par ailleurs, la gestion du droit d'option offert aux agents entre le maintien dans la fonction publique de l'État et le transfert dans la fonction publique territoriale s'est souvent révélée d'un usage complexe. De manière générale, le mécanisme du droit d'option a eu pour effet, dans l'attente des décisions des agents, de figer les organigrammes et de ralentir un transfert correct des compétences.

La fameuse logique des blocs de compétences, sur laquelle on avait fondé beaucoup d'espoir, s'est révélée relativement inopérante. Sauf pour le transfert récent des routes nationales d'intérêt local, les décentralisations se sont caractérisées, dans la plupart des domaines concernés, par le maintien de compétences partagées, conjointes voire concurrentes. L'exemple du ministère de l'équipement montre bien que l'État a conduit ces politiques sans totalement les maîtriser en termes d'emplois. D'où un coût accru pour la collectivité, que ce soit la collectivité nationale ou les collectivités territoriales.

L'externalisation des tâches relevant de l'État par le recours à des opérateurs s'est d'autant moins accompagnée de la définition de règles simples et communes à l'ensemble des administrations que, souvent, le transfert s'est opéré en dehors du contrôle du Parlement. Outre qu'il en est résulté des objectifs mal définis, ce recours à des opérateurs a constitué un moyen de mobiliser des effectifs supplémentaires hors des plafonds d'emplois ministériels et de pallier des financements budgétaires raréfiés. C'était une technique de contournement que certains ministères ont érigé en esprit de système. À cet égard, la Cour prend acte avec satisfaction des déclarations récentes de M. le ministre du budget invitant fermement les opérateurs de l'État à limiter, voire à réduire, les effectifs et à engager une réflexion très forte sur ce sujet ; sans doute le directeur du budget vous en dira-t-il davantage sur ce point.

Il demeure des obstacles à l'adaptation des effectifs. On voit bien qu'il y a une insuffisante capacité à tirer les conséquences des réformes. Hormis certaines dispositions visant à assurer aux collectivités territoriales la compensation des transferts de compétences, aucune modification du périmètre des attributions de l'État n'a été assortie d'une véritable programmation pour définir l'adaptation du niveau des effectifs dédiés aux compétences transférées – ou conservées par l'État. Sauf exception, les réformes ont été conduites sans que l'administration évalue *a priori* ou *a posteriori* les gains de productivité attendus ou réalisés et les effectifs réels, en volume et en nature, dont elle avait besoin. Lorsque des réductions d'emplois sont intervenues, les administrations ont eu recours soit à des recrutements sur des crédits de fonctionnement ou des crédits d'intervention, c'est-à-dire hors dépenses de personnel *stricto sensu*, soit à l'externalisation.

De nouvelles missions ont ensuite émergé. Dans certains cas, les administrations de l'État ont dû faire face à un renforcement de leurs attributions, par exemple dans les domaines de l'environnement et pour la gestion des crises sanitaires. Cela étant, le ministère de l'intérieur a expliqué l'augmentation des effectifs de police par l'explosion récente des polices municipales – elles représentent aujourd'hui à peu près 17 000 agents, contre 4 000 en 2004 – et l'accroissement sensible des effectifs des sociétés privées de sécurité, qui compte plus de 150 000 agents !

Il subsiste aussi des rigidités structurelles, et il y a indéniablement une insuffisance dans la gestion des effectifs et des emplois. Enfin, et peut-être surtout, le calibrage des effectifs n'est pas toujours véritablement relié aux missions. Sauf exceptions sectorielles, l'évolution des missions correspondant au champ des attributions de l'État n'a pas fait l'objet, pendant la période examinée, d'une analyse systématique, concertée et coordonnée visant à tirer des enseignements d'ensemble sur le niveau des effectifs. Les services des ministères, d'ailleurs, ne peuvent pas s'appuyer sur des systèmes d'information des ressources humaines intégrés, exhaustifs et fiables. Ils ne disposent toujours pas, en dépit des tentatives lancées au niveau interministériel, d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines. La répartition des personnels, qui répond en partie à une logique d'offre, y est encore réalisée au jour le jour, et leur adéquation globale aux besoins est loin d'être établie. La politique du personnel de l'État s'est surtout concrétisée au cours des deux dernières décennies par l'application d'une norme globale de progression ou de diminution des effectifs.

La révision générale des politiques publiques, la fameuse RGPP, aurait dû être un instrument privilégié pour adapter les ressources humaines aux missions. Ce ne sera pas pleinement le cas car l'exercice a plutôt servi à justifier et à confirmer des économies résultant d'une norme. Par ailleurs, les administrations ne se sont pas livrées avec franchise à une analyse de leurs missions propres et des besoins qu'elles nécessitent.

En conclusion, je reviendrai sur la question du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Ce point a été traité dans le rapport mais il en a été rendu compte dans les médias de façon un peu excessive et, en toute hypothèse, non conforme à l'esprit dans lequel cette mesure avait été analysée.

En premier lieu, la Cour a relevé, chiffres à l'appui, que la décélération puis l'infléchissement sensible du nombre des emplois dans la fonction publique de l'État étaient dus, ces dernières années, à la mesure consistant à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Ce fut là un signal fort montrant que la maîtrise de la dépense publique passe, pour partie, par la réduction des charges de personnel. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été un moyen qui a eu, indéniablement, ses vertus.

Toutefois, si cette mesure, dont l'application est nuancée selon les ministères ou les services, est utile ou nécessaire, elle nous paraît désormais insuffisante en soi ; elle peut même présenter des inconvénients ou des limites qu'il faut dépasser.

Retenons, en effet, que les effets subséquents du *baby-boom* sur les départs à la retraite ont déjà commencé à décroître et s'atténueront fortement à partir de 2013. Il est donc insuffisant de fonder une politique de réduction sensible des dépenses de personnel sur ce seul critère. De plus, s'en tenir à une approche de ce type peut conduire à négliger ce qui paraît plus porteur ou plus efficace pour l'avenir à moyen terme, à savoir s'engager plus résolument dans une politique fondée sur l'analyse et l'adéquation des moyens humains aux missions régaliennes ou d'intervention de l'État d'une part, et des missions confiées désormais aux

collectivités territoriales d'autre part. Je ne me prononcerai pas sur la fonction publique hospitalière car nous ne l'avons pas examinée en tant que telle.

Bref, je crois que c'est désormais à un examen de la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs que les travaux de la Cour invitent. La correction des déséquilibres qui se sont accentués ces dernières années passe par la maîtrise de la dépense publique. À cette fin, il faudra fonder la réduction des dépenses de personnel sur une approche beaucoup plus exigeante de l'adéquation entre les missions et les moyens, et ce pour les trois fonctions publiques.

Le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux aura été un signal fort et utile. Puisse-t-il désormais être suivi d'une analyse à moyen terme plus audacieuse et plus globale des moyens humains et de leur forme de gestion confrontée à la nouvelle nature des missions de la puissance publique.

Je suis à la disposition des membres de la Commission pour répondre à leurs questions, mon exposé n'étant que partiel comparé à la richesse du rapport que je vous invite à lire.

M. Georges Tron, rapporteur spécial sur le budget de la fonction publique. En tant que coprésident de la MEC – mission d'évaluation et de contrôle –, je m'associe à l'hommage que vous avez rendu à Philippe Séguin, monsieur le président. Le coprésident, M. David Habib, et moi-même avons noué une relation de travail très régulière avec la Cour des comptes et son président, et nous sommes encore sous le coup de l'émotion causée par son décès.

Le rapport de la Cour des comptes traite de sujets sur lesquels je me suis déjà exprimé plusieurs fois en tant que rapporteur spécial et contient plutôt des confirmations que de réelles nouveautés ou de réelles surprises.

Je ferai deux remarques liminaires avant de poser plusieurs questions.

Premièrement, il aurait été souhaitable que la Cour examine en détail les gains de productivité qui pourraient être tirés des réorganisations administratives, de la simplification des procédures ou de l'utilisation des technologies de l'information. Il s'agit là d'un sujet essentiel. Il aurait été intéressant, par exemple, de chiffrer les évolutions d'effectifs permises par une augmentation de la productivité de 1 % par an.

Deuxièmement, le rapport de la Cour a le mérite d'étudier en détail l'évolution de l'emploi public sur une longue période – 1980-2008 –, mais je regrette que le développement sur la RGPP n'ait pas été plus important.

Ma première question porte sur les opérateurs de l'État, sujet pour moi essentiel. Dans ce domaine, comme dans celui de l'immobilier et celui de l'endettement, les chiffres présentés par les ministères sont tronqués. Certaines des administrations qui sont venues devant notre Commission présentaient des efforts drastiques de réduction de leurs effectifs alors qu'elles opéraient des transferts vers des opérateurs. Le rapport cite l'exemple du ministère des affaires sociales. Le ministère de la culture est dans le même cas : il arrive aujourd'hui à présenter des effectifs en diminution au titre de l'administration centrale alors que le nombre d'opérateurs et les effectifs par opérateur ont été démultipliés.

C'est, à mes yeux, le point essentiel qu'il faudra retenir de ce rapport. Michel Bouvard, moi-même et un certain nombre de collègues dénonçons ces pratiques depuis de nombreuses années. Des avancées sont à noter, en particulier à la suite des différentes lettres adressées par le ministre du budget aux responsables des opérateurs pour leur demander de se soumettre aux normes appliquées aux administrations. Quoi qu'il en soit, à partir de quel moment pourra-t-on considérer que les opérateurs seront soumis aux mêmes règles que les ministères, en particulier à celle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ? Pour l'heure, faute d'une application des mêmes règles aux uns et aux autres, nous n'avons ni lisibilité ni visibilité sur la façon dont les effectifs évoluent.

Par ailleurs, il n'y a jamais eu de débat de fond ni de décision du Parlement sur ces transferts vers des opérateurs. Ces transferts répondent donc à une logique budgétaire et « juridiquement » contestable.

Bref, le Gouvernement est-il en mesure de présenter un dispositif s'appliquant aux opérateurs ? Si oui, dans quel délai ?

Deuxième question : le Gouvernement peut-il présenter un bilan de l'Acte II de la décentralisation en mettant en regard les transferts de compétences et les évolutions d'effectifs ?

J'en viens à ma troisième question. Les analyses de la Cour amènent à souhaiter la poursuite des efforts de lutte contre les rigidités de la gestion de la fonction publique. Je note notamment que le coût des réformes pour les ressources humaines a souvent été élevé car des avantages statutaires et indemnitaires – variables selon les ministères – ont été accordés aux agents. Par ailleurs, il est nécessaire de poursuivre la réduction du nombre de corps. Nous n'avons aucune lisibilité sur la façon dont l'État conduit cette politique. Après le vote en juillet dernier de la loi sur la mobilité, j'aimerais avoir des précisions à ce sujet.

Ma quatrième question porte sur la révision générale des politiques publiques. Celle-ci a jusqu'à présent suivi une logique essentiellement budgétaire en appliquant une norme de réduction des effectifs sans faire de véritable analyse de l'évolution des missions de l'État. La deuxième phase de la RGPP présentera-t-elle une amélioration en ce sens ? Renouera-t-elle avec l'ambition d'un réexamen des grandes politiques d'intervention de l'État, notamment dans le domaine social ? Un débat devant la représentation nationale serait à ce titre utile.

Enfin, je veux insister sur la nécessité de développer les outils d'une véritable GRH de l'État. La gestion des ressources humaines de l'État doit continuer à se développer. Il faut affiner les outils statistiques de dénombrement des fonctionnaires, notamment en distinguant les services centraux et déconcentrés et en fiabilisant les effectifs des opérateurs. Il convient également de se doter d'outils d'évaluation des impacts des réformes administratives en matière de ressources humaines. Faut-il attendre 2014 et les déploiements du nouveau système d'information de l'Opérateur national de paye – ONP – et des systèmes d'information sur les ressources humaines des ministères pour que ceux-ci disposent enfin d'outils leur permettant de piloter véritablement leurs effectifs ?

En conclusion, j'ai le sentiment que le rapport de la Cour des comptes met l'accent sur des dysfonctionnements que nous avons identifiés depuis longtemps. Je souhaiterais connaître les pistes de sortie de cette situation que les directeurs ici présents peuvent nous proposer.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Certes, l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux peut, à certains égards, paraître simpliste, mais, quand on va dans le détail, ministère par ministère, on se rend compte qu'il s'appuie sur un travail approfondi, accompli dans le cadre de la RGPP, au sujet duquel je souhaiterais avoir l'opinion de la Cour. L'exercice de la RGPP sera étendu aux opérateurs de l'État en 2010. Qu'en pensez-vous ?

Avec le recul, quel regard portez-vous sur les instruments que nous avons mis en place depuis la LOLF, pour mieux gérer les effectifs : les plafonds ministériels d'emplois, la fongibilité asymétrique, les informations sur l'évolution des emplois au niveau des programmes annuels de performances et des rapports annuels de performances ?

Aux termes de la loi organique du 15 avril 2009, l'évaluation comportera un volet consacré spécifiquement à l'emploi public, dont les évolutions devront être mesurées en amont des décisions envisagées. Que faut-il en penser, là aussi ? Pour ma part, j'ai eu l'occasion d'intervenir lors d'une des premières réunions du comité d'évaluation et de contrôle à propos de l'étude d'impact relative au Grand Paris pour souligner que l'évaluation était insuffisante s'agissant des futurs emplois publics, en particulier au niveau des opérateurs.

Dans votre rapport, vous avez opté, à juste titre, pour une approche consolidée de l'emploi public – fonction publique d'État, fonction publique territoriale et opérateurs – en cohérence avec les transferts de compétences et les réorganisations. Quels outils adopter pour progresser dans cette démarche ?

M. Jérôme Cahuzac. Je me suis intéressé aux tableaux des pages 17 et 18 du rapport. Le premier recense 291 704 emplois dans les établissements publics administratifs nationaux en 2007, et le second 392 000. D'où provient cet écart ?

Par ailleurs, chez les opérateurs, on constate dans les plafonds d'emplois une augmentation de 7 000 entre 2007 et 2008, et de près de 50 000 entre 2008 et 2009. Pourquoi ?

M. Jean-Yves Cousin. Vous avez établi que les effectifs de la fonction publique avaient augmenté en vingt ans de 33 % quand la population s'était accrue de 18 %, et que le phénomène était observé surtout dans les communes, paradoxalement là où il n'y avait pas de transfert de compétences. Quelle explication y voyez-vous ?

M. Henri Emmanuelli. Comment est-il possible de financer des emplois autrement que par des fonds qui sont prévus à cet effet ? Que font les contrôleurs d'État en pareil cas ?

Le ministre du budget a annoncé, à l'occasion de la loi de finances, que la mesure de non-remplacement d'un départ sur deux représentait une économie nette annuelle de 500 millions d'euros. Que reste-t-il de cette somme une fois enlevé l'impact de l'augmentation des effectifs chez les opérateurs ? Il faut faire de la gestion publique, et pas de la « com' » !

M. Michel Bouvard. C'est avec satisfaction que les membres de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, la MILOLF, voient reconnaître la problématique des opérateurs qu'ils avaient d'ailleurs soulevée en s'appuyant sur les travaux antérieurs de la Cour, laquelle avait mis en évidence des dérives, notamment au ministère de la culture.

Aujourd'hui, le degré de fiabilité des chiffres concernant les effectifs des opérateurs au sens de la LOLF est-il suffisant ? Par ailleurs, comment la tutelle exerce-t-elle ses contrôles sur l'évolution des effectifs des opérateurs ? Faut-il parler de contrôle ou de complicité ?

Je m'interroge également sur les bénéfices supposés de l'administration dématérialisée et de l'informatisation. Un rapport de la MILOLF s'est intéressé aux systèmes d'information de l'État et, au-delà de ses observations sur les problèmes de respect de calendrier pour la mise en place de CHORUS, elle est arrivée à la conclusion qu'aucun de ses interlocuteurs n'était capable de chiffrer précisément le retour sur investissement et l'impact de l'informatisation sur ses effectifs. Pourtant, dans le même temps, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique nous expliquaient que la diminution induite des effectifs se compterait en milliers, voire en dizaines de milliers d'emplois. Avez-vous eu l'occasion d'approfondir la question de la mesure des gains de productivité ?

À votre avis, les modalités actuelles de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, c'est-à-dire la « confiscation » des économies réalisées, freine-t-elle les efforts de responsables de programme en matière de réduction des effectifs ?

M. Thierry Carcenac. La mesure des effectifs est toujours une question délicate. Le rapport souligne d'ailleurs la diversité des indicateurs – effectifs, équivalents temps plein, équivalents temps plein travaillé... – et elle peut conduire à privilégier le suivi de la masse salariale pour appréhender les économies réalisées.

Par ailleurs, vous avez relevé la modification de la structure des emplois, avec la baisse de la catégorie C et l'explosion de la catégorie A, ce qui a des conséquences en matière de masse salariale.

Enfin, comme M. Bouvard, je m'interroge sur la mise en œuvre réelle de la fongibilité asymétrique.

M. Charles de Courson. Votre rapport est certes intéressant mais j'espérais que vous seriez allé fouiller en profondeur pour montrer comment l'intercommunalité est un facteur de croissance très forte des emplois. Il aurait fallu des exemples précis, partir des fonctions transférées et vérifier que les personnels avaient ou non été transférés.

Au moment du transfert des TOSS, les effectifs des administrations centrales ont-ils été réduits à due concurrence ? Non, à une exception près citée dans votre rapport : la décentralisation en matière sociale, et pour la bonne raison que le transfert en provenance des DDASS a été rapide. Et je vous rappelle l'épisode inénarrable du transfert des personnels de l'équipement qui a duré quinze ans.

Les exemples cités tendent à montrer que plus le transfert prend du temps, moins on réduit les effectifs de l'administration centrale. Lors du transfert des collègues en 1983, qui a pris dix ans, il paraît qu'on a gardé un bureau de l'architecture ! Dix ans plus tard, il a diffusé une circulaire pour expliquer comment concevoir les collègues. On croit rêver ! Qu'ont fait ces fonctionnaires pendant ce temps ?

En outre, Georges Tron a fait un travail de bénédictin, qui a prouvé que les opérateurs créaient plus d'emplois que l'État n'en détruisait. La Cour le dit, mais elle aurait pu aller plus dans le détail.

Un dernier mot sur le contrôle aérien, que je suis en tant que rapporteur spécial. Sa productivité stagne, voire régresse. Il faudrait sans doute lier les primes aux gains de productivité. Comment s'y prendre pour réduire les effectifs ? On m'a appris naguère que, dans l'administration, il n'y avait rien de plus efficace que d'appliquer la méthode la plus bestiale : le serrage de boulons. Il faut visser deux tours et, si ça crie, desserrer d'un demi-tour et ainsi de suite. Pour avoir une politique plus intelligente, il faudrait une évaluation plus fine, et la RGPP ne suffit pas.

M. Nicolas Perruchot. S'agissant des effectifs territoriaux, ils ont augmenté de 350 000 environ entre 1980 et 2000, et d'autant entre 2000 et 2007. La cause principale est liée à l'explosion de l'intercommunalité. Pour autant, dans certains cas, l'intercommunalité s'est accompagnée d'une mutualisation des services. Cette voie permettrait-elle une moindre augmentation du personnel ? Devrait-on faire de la mutualisation une quasi-obligation ?

M. Alain Pichon. La Cour a publié, dans son dernier rapport annuel, un nouveau bilan de l'intercommunalité, qui montrait qu'elle n'avait pas produit tous ses effets, sauf en matière d'emploi...secteur dans lequel il y avait eu une explosion.

Dans une ville du sud, récemment devenue communauté urbaine, on s'est rendu compte que la totalité des emplois générés par la communauté urbaine résultaient d'une création nette, parce que les agents de la commune, pour des raisons variées allant de l'incompétence supposée à l'absence de volonté de changer, étaient restés à leur poste, si bien que l'équation est devenue $1+1=3$. Les communes ont continué à recruter, indépendamment des transferts ou des créations d'intercommunalité.

Par ailleurs, il semble que l'effort de réflexion mené au niveau de l'État, et qui a conduit à ne pas remplacer un départ sur deux pour bénéficier du choc démographique, n'a pas été mené dans les collectivités territoriales.

Je rappelle à M. de Courson que notre rapport portait sur les effectifs de l'État. C'est une synthèse, mais elle s'appuie sur des analyses sectorielles. Ainsi, dans l'agriculture – un cas pathologique –, les effectifs de fonctionnaires n'ont pas diminué alors que la population agricole et le produit intérieur brut agricole ont baissé, et que la politique européenne s'est développée. Les agents se sont inventé de nouvelles missions. De même l'enseignement agricole n'est plus un enseignement spécifique : il s'agit maintenant en réalité de l'enseignement des enfants habitant en secteur rural. La tendance est la même dans le domaine de la culture. Les opérateurs du monde de la culture deviennent des monstres hypertrophiés : les grands musées et les grands établissements culturels échappent largement à la tutelle et mènent leur vie propre ; et comme ils bénéficient de crédits, ils ont tendance à considérer que les plafonds auxquels ils sont soumis sont des objectifs.

On a par ailleurs le sentiment que les opérateurs ont tendance à payer un peu mieux et que les fonctionnaires des administrations centrales ont l'ambition de passer chez un opérateur où ils auront plus de pouvoir, plus de liberté et plus d'argent.

M. Charles de Courson. Ce que vous dites est vrai également pour les fonctionnaires de l'équipement transférés aux conseils généraux, et pour les TOSS. D'après nos calculs, pour le département de la Marne, le gain est de l'ordre de 15 à 20 %.

M. Michel Bouvard. Chez moi, c'est moins. Ou, alors, ils font plus d'heures.

M. Alain Pichon. J'ai effectivement entendu dire, quand j'étais en chambre régionale des comptes, que l'employeur local payait mieux.

S'agissant de la RGPP, elle mérite un jugement nuancé, comme a eu l'occasion de le dire notre regretté président. Toutefois, elle n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle a ses vertus, mais elle n'a pas placé les ressources humaines au cœur de ses réflexions. Il s'agissait surtout d'un habillage budgétaire, ou d'une réorganisation déguisée. Les économies attendues sont de l'ordre de 7 milliards en trois ans, sans commune mesure avec l'effort exigé pour réduire les déficits. La phase 2 sera peut-être beaucoup plus audacieuse et ambitieuse. Mais, hélas, pour le moment, la RGPP n'est pas au rendez-vous.

Je propose que le rapporteur général adjoint, M. Belluteau, apporte une précision en réponse à la question de M. Cahuzac sur les emplois des opérateurs figurant dans les tableaux des pages 17 et 18 du rapport.

M. Emmanuel Belluteau, conseiller référendaire à la Cour des comptes. Les deux tableaux sont en cohérence, mais le premier est en effectifs physiques et l'autre en équivalents temps plein travaillé.

M. Jérôme Cahuzac. Et l'augmentation d'une année sur l'autre ?

M. Philippe Josse, directeur du budget. C'est une simple question de périmètre. À partir de 2009, à la suite du vote de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités, certaines universités sont devenues des opérateurs, et le mouvement se poursuivra en 2010. Il y a donc un basculement d'une ligne à l'autre.

M. Alain Pichon. S'agissant des opérateurs, le diagnostic est convergent, et, dans nos contrôles, nous surveillons particulièrement l'aspect ressources humaines et la gestion des emplois.

M. Michel Bouvard. Les chiffres sur les effectifs sont-ils fiables ?

M. Alain Pichon. Il y a les emplois *stricto sensu*, des emplois cachés et des emplois externalisés par le biais de contrats, comme le gardiennage, les chauffeurs, etc.

M. Georges Tron, rapporteur spécial. Je vais vous citer un cas qui vous éclairera sur les risques de manipulation des chiffres. Et ce qui est vrai pour un ministère l'est *a fortiori* pour un opérateur. Nous avons étudié l'optimisation des surfaces immobilières du site de la rue de la Convention du ministère des Affaires étrangères ; la discussion portait sur l'aménagement d'un espace de 900 mètres carrés, soit en salle de conférence internationale pour éviter d'avoir à disposer d'un site supplémentaire, soit en deux espaces distincts pour installer, comme le ministère des Affaires étrangères le souhaitait, une quarantaine ou une cinquantaine de postes de travail. Nous avons demandé au ministère de se justifier, chiffres à l'appui. Ceux qui nous ont été communiqués faisaient fi – sciemment – des diminutions entérinées par la RGPP et figurant dans tous les documents budgétaires ! Autrement dit,

compte tenu de la complexité des indicateurs, nous n'avons nullement la garantie que les chiffres ne sont pas manipulés, ce qui hypothèque nos contrôles.

M. Jean-Pierre Gorges. Un chiffre m'effraie : quand on embauche un fonctionnaire, avez-vous dit, on s'engage à dépenser 3 millions d'euros. Le grand emprunt de 35 milliards, donc, correspond seulement au coût de 12 000 emplois, soit 0,2 % des effectifs actuels...

Il faudrait sensibiliser la population sur ce point, de même que les collectivités locales, où l'emploi a flambé, en particulier dans les intercommunalités. Moi-même maire et président d'une communauté d'agglomération, je vois bien que le statut pose problème car il empêche toute mobilité. C'est pourquoi je préconise que les collectivités locales puissent embaucher sous statut privé, pour pouvoir adapter l'emploi à leurs nouvelles compétences. Aujourd'hui, la rigidité est totale et ajouter une strate d'administration, le rapport Mariton de la commission d'enquête de 2005 sur la fiscalité locale l'a montré, c'est mécaniquement augmenter les dépenses. Si on ne change rien, on va à la catastrophe.

M. le président Didier Migaud. L'argument du statut sert parfois à justifier une absence de décision. Il est possible de surmonter certaines rigidités et d'opérer des transferts, pourvu qu'on le veuille.

M. Georges Tron, rapporteur spécial. Le chiffre de 3 millions d'euros me laisse un peu sceptique. En prenant comme base de calcul le salaire moyen dans la fonction publique et en tenant compte de la pension et des charges, je n'arrive pas à un tel montant, mais à un ordre de grandeur plus proche d'un million d'euros.

M. Henri Nayrou. J'insiste sur la hausse mécanique de la masse salariale des collectivités locales. En Ariège, sans embauche et sans promotion, d'une année sur l'autre, elle augmente de 3 %. Par ailleurs, il ne faut pas mener systématiquement une instruction à charge contre l'emploi public et se contenter de comparer son augmentation à celle de la population. Il convient de tenir compte des nouvelles missions, du vieillissement de la population... Si les effectifs diminuent dans la fonction publique d'État et augmentent dans la fonction publique territoriale, cela tient notamment au transfert des TOSS et des fonctionnaires de l'équipement, qui a en outre obligé les départements à accroître l'encadrement.

Enfin, quelle que soit la présentation faite par les médias du rapport de la Cour des comptes, il me semble que le président Séguin avait bel et bien regretté l'application purement comptable de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

M. Alain Pichon. La présentation sur quatre colonnes à la une d'un quotidien du soir allait au-delà de ce que disait le rapport, mais indéniablement, la critique sur le fond demeure.

Pour le coût d'un fonctionnaire, notre mode de calcul est le suivant : un fonctionnaire moyen – hors catégorie C – perçoit 2 500 euros par mois, soit 30 000 euros par an ; plus 70 % de charges, cela fait environ 50 000 euros par an sur soixante ans environ – quarante ans d'activité et vingt ans de retraite.

M. Georges Tron, rapporteur spécial. Considérant l'ensemble des catégories, je suis parti d'un salaire plus bas.

M. Alain Pichon. Il faut aussi tenir compte du taux d'actualisation sur la période considérée. De toute façon, même si la dépense est de 2,5 millions d'euros, elle demeure

considérable et on ne peut pas s'abstenir d'y penser quand on préside un jury de concours de recrutement ; dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, les agents sont là jusqu'à leur retraite, quoi qu'il arrive – alors que pour les militaires, par exemple, les carrières peuvent être courtes.

M. Philippe Josse. Quant à l'économie procurée par la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, les 500 millions d'euros annoncés correspondent au rendement net pour l'État du schéma d'emplois moyen en 2009 et en 2010, après restitution de 50 % du gain brut sous forme d'améliorations catégorielles. Cette somme n'inclut pas l'évolution du coût de l'emploi chez les opérateurs, mais en déduire que cette évolution minore le gain net de l'État revient à supposer une dynamique de l'emploi positive chez les opérateurs en 2009 et en 2010. Or en 2010, il était prévu que les effectifs des opérateurs diminuent d'environ 1 500 personnes ; la crise ayant conduit à créer 1 250 emplois à Pôle emploi, on aboutit finalement à une quasi-stabilité tous opérateurs confondus, ce qui correspond à une vraie inflexion de tendance.

M. Georges Tron, rapporteur spécial. Il me semble pourtant que les documents annexés au projet de loi de finances pour 2010 relatifs aux opérateurs faisaient apparaître une légère augmentation des effectifs.

M. Jérôme Cahuzac. Et en 2008 et en 2009, l'évolution de l'emploi chez les opérateurs a été positive.

M. Philippe Josse. Il ne faut pas se cacher que, jusqu'à une époque très récente, les outils statistiques et les instruments permettant de contrôler l'évolution de l'emploi chez les opérateurs n'étaient pas bons. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Parlement, dans la loi de finances pour 2008, nous a demandé de fixer, à compter de 2009, un plafond d'emplois des opérateurs. C'est une excellente mesure que l'on doit notamment à la mission d'information de votre commission des Finances sur la mise en œuvre de la LOLF, qui a permis d'inclure progressivement dans les documents budgétaires des emplois qui, jusque-là, n'étaient pas comptabilisés. Le recensement peut être considéré comme fiable à compter de 2010 : il aura donc fallu deux ans pour arriver à ce résultat ; je rappelle que pour les effectifs de l'État, nous avons mis de longues années avant de parvenir à l'exhaustivité.

Avant de continuer à répondre à vos questions, nous souhaitons, mes deux collègues et moi-même, associer l'administration des finances à l'hommage que vous avez rendu au président Séguin.

Nous allons nous partager les sujets que vous avez abordés, ce qui nous sera d'autant plus facile que nous sommes, depuis quelques mois, réunis au sein du même ministère – ce qui permet de répondre au souhait de la Cour des comptes d'un pilotage plus unifié.

Nous partageons le constat de la Cour des comptes sur l'évolution globale des effectifs publics. Leur augmentation très forte, en valeur absolue comme en valeur relative, pose un problème budgétaire. Elle doit être appréciée au vu des gains de productivité que permet l'outil informatique, ainsi que de la pyramide des âges : la fonction publique d'État connaît actuellement un pic de départs à la retraite ; elle sera suivie en cela par les deux autres fonctions publiques, un peu plus jeunes.

S'agissant du programme Chorus, il est logique que les réponses apportées soient différentes suivant les ministères, dans la mesure où un retour sur investissement substantiel

supposait des réorganisations. Il a ainsi été décidé d'exercer la fonction comptable de l'État à travers un centre de services partagés, ce qui va permettre de concrétiser les gains de productivité qui étaient espérés au moment de l'élaboration de votre rapport sur les systèmes d'information de l'État.

En revanche, je regrette que le rapport de la Cour n'ait pas mis suffisamment l'accent sur la très forte inflexion de l'évolution de l'emploi survenue depuis 2005 dans la fonction publique de l'État et depuis 2009 chez les opérateurs.

Si l'on examine les chiffres plus en détail, on s'aperçoit en effet que la croissance des effectifs a été particulièrement forte dans les collectivités territoriales au cours des décennies 1990 et 2000, et dans la fonction publique hospitalière durant la décennie 2000. S'agissant de la fonction publique d'État, le bilan est plus contrasté. Jusqu'en 2000, une dynamique de création d'emplois s'est maintenue, en dépit des évolutions intervenues notamment en matière de décentralisation. En revanche, on note une stabilisation entre 2000 et 2007, suivie d'une inflexion très nette, d'abord dans les effectifs de l'État, et maintenant chez les opérateurs, auxquels la même politique est transposée. Le ministre du budget a ainsi reçu le 3 décembre dernier l'ensemble des opérateurs pour les informer qu'il leur sera appliqué la même norme de productivité qu'aux services de l'État, soit une économie d'emplois à hauteur d'environ 1,5 % par an – ce qui pourra les amener à aller au-delà de la « règle du un sur deux » car si les recrutements sont récents et les départs à la retraite encore peu nombreux, en revanche il existe d'autres types de départ.

Aujourd'hui, l'enjeu est donc, premièrement, de poursuivre l'effort là où il est engagé, deuxièmement, de soulever le problème des effectifs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

S'agissant de la première, le rapport a le mérite de démontrer qu'il n'existe pas de lien quantitatif entre l'évolution de ses effectifs et la décentralisation, l'essentiel des créations d'emploi – 600 000 sur 700 000 – ayant été le fait des communes et des structures intercommunales. Toutefois, il convient en la matière d'opposer très nettement l'acte I et l'acte II de la décentralisation.

L'acte I s'est trouvé complexifié par l'existence de financements croisés entre l'État et les départements pour la rémunération des personnels. Il n'a pas été facile de clarifier la situation, d'autant plus que le droit d'option, s'il a permis de préserver les droits des agents, a prolongé les difficultés.

Durant l'acte II, en revanche, les transferts d'emplois ont été massifs et immédiats : 93 000 pour les TOS, plus de 30 000 pour la sphère de l'équipement, et les agents ont choisi très largement la fonction publique territoriale. La situation est donc appelée à se stabiliser rapidement. Les leçons de l'acte I ont été tirées, y compris en matière de compensation, pour les collectivités locales concernées, d'emplois vacants dans les services de l'État.

M. Henri Emmanuelli. Vous ne pouvez pas dire cela !

M. Philippe Josse. La loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que les emplois devenus vacants entre la date de référence et le transfert effectif sont intégrés dans l'assiette de la compensation. Cette disposition a été introduite à l'occasion du débat parlementaire, et elle est respectée.

M. Henri Emmanuelli. On a transféré la responsabilité des tutelles aux départements, sans qu'il y ait aucun transfert d'emploi !

Il serait quand même souhaitable que l'audition de hauts fonctionnaires de la République française ne se transforme pas en jeu de cache-cache où l'on nous ment soit par omission, soit pour développer un discours politique... Je répète ce que j'ai déjà dit à M. Woerth : je suis prêt à recevoir des hauts fonctionnaires de votre administration afin de leur montrer sur place tout ce qui ne va pas. Voilà quatre ans que je réitère mon invitation ; j'attends toujours leur visite !

M. Philippe Josse. Il n'est nullement dans mes intentions d'engager une polémique. Je soulignais simplement que ce qui s'est produit durant l'acte I de la décentralisation, qui a été relevé dans le rapport de la Cour des comptes, a été corrigé dans l'acte II. Étant donné le volume d'emplois en cause, cela me paraît important, mais les sujets de débat entre les collectivités locales et l'État n'en sont pas pour autant épuisés.

S'agissant de la politique actuelle, les outils d'encadrement sont de plus en plus pertinents, même si tout n'est pas parfait. Concernant les effectifs de l'État, le plafond d'emplois est devenu un outil exhaustif et fiable, qui recense jusqu'aux emplois de vacataires à temps très partiel, convertis en équivalents temps plein. Chez les opérateurs, il s'agit en revanche d'une création récente, inspirée par les travaux de la MILOLF ; l'outil est en cours de fiabilisation. Cet objectif sera atteint, pour l'essentiel, en 2010 ; il faut néanmoins envisager quelques mesures d'ajustement ultérieures, le dispositif ne visant pas moins de 643 organismes qui n'ont pas la même comptabilité et doivent se plier à une nouvelle discipline. Prescrit par la loi de finances pour 2008, ce mécanisme a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2009 ; au 1^{er} janvier 2010, il fonctionne. La méthodologie est détaillée dans le « jaune budgétaire » relatif aux opérateurs.

Comment le système fonctionne-t-il ? D'abord, le Parlement vote le plafond d'emplois, décliné par programme. Ensuite, les représentants de l'État dans les conseils d'administration veillent à son respect. Enfin, les contrôleurs d'État ou les contrôleurs financiers, selon les opérateurs concernés, vérifient qu'il est effectivement appliqué.

Un tel contrôle ne pouvait être exercé auparavant : les recrutements résultaient des votes des conseils d'administration. C'est dire la supériorité des mécanismes d'encadrement budgétaire ; pour l'État, ils existent depuis longtemps, mais ils ont été perfectionnés par le raisonnement en termes d'ETPT, lors de la mise en application de la LOLF ; et ils existent désormais pour les opérateurs, ce qui va nous permettre d'infléchir l'évolution de leurs effectifs. Le ministre du budget a d'ailleurs souligné que les opérateurs devaient être soumis aux mêmes normes de gestion que l'État, qu'il s'agisse des emplois ou du ratio de 12 mètres carrés par agent en matière d'immobilier de bureaux, des obligations comptables ou encore du recensement du patrimoine immobilier.

Autre progrès : nous sommes en train d'introduire dans les rapports annuels de performances des données sur la manière dont les emplois se répartissent entre l'administration centrale, l'administration déconcentrée, les réseaux à l'étranger et les « autres services », ce qui répond à l'une des demandes de la Cour.

Monsieur Bouvard, la fongibilité asymétrique n'est pas totalement confisquée puisqu'elle concerne chaque année 200 à 300 millions d'euros. On tend actuellement à

distinguer la fongibilité possible en cas d'erreur de budgétisation et celle liée à un véritable effort de gestion. Mais peut-être n'est-elle pas suffisante.

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est-il une bonne règle ? Tout d'abord, il convient de rappeler qu'il n'y a pas de budget sans norme : on voit bien que, dans la fonction publique hospitalière ou la fonction publique territoriale, qui ne sont guère soumises à des normes, la situation est bien différente. Ensuite, cette règle a une grande vertu, celle de raccorder les schémas d'emploi à ce qui est faisable : le renouvellement du personnel de l'État est l'occasion de mesurer les gains de productivité potentiels – dans un univers où, fort heureusement pour les agents, il n'existe pas de licenciement économique. D'ailleurs, cette norme n'est pas appliquée de manière rigide et uniforme car, comme le précisera M. Migeon, elle est corrélative à des réformes. On distingue ainsi quatre catégories de ministères. Si certains sont très au-delà de la norme, d'autres comme celui de la justice non seulement ne suppriment pas d'emplois, mais en créent de nouveaux.

Certes, l'application de cette règle ne suffira pas pour combler les déficits actuels. Il faut en prendre la juste mesure : dans le cadre de la RGPP, le schéma d'emplois, à raison de quelque 100 000 emplois sur trois ans, permet de dégager 3 milliards d'euros. Autrement dit, si le non-remplacement était total, l'économie réalisée serait de 6 milliards, ce qui serait loin de répondre à l'ampleur des déficits d'aujourd'hui. Le problème vient de ce que l'effort n'a pas été fait par le passé ; mais les suppressions d'emploi porteront leurs fruits sur le long terme, en permettant de contenir les déficits de demain.

M. Georges Tron. Monsieur le directeur du budget, vos propos sur les opérateurs me laissent sceptique ! Je suis à votre disposition pour vous donner des exemples précis de contradiction entre leurs actes et leurs discours.

M. Jérôme Cahuzac. Pour 2010, hors Pôle emploi, la croissance des effectifs des opérateurs sera quasiment nulle. Globalement, donc, la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne sera pas respectée – puisqu'elle sera limitée aux services de l'État.

Par ailleurs, vous n'avez pas répondu à ma question : l'évolution de l'emploi ayant été positive chez les opérateurs en 2008 et en 2009, quelle a été, pour le budget de l'État, l'économie résultant de cette mesure ? Elle ne peut être de 500 millions d'euros, puisque cette somme ne tient pas compte de l'évolution des effectifs chez les opérateurs !

M. Michel Bouvard. Il existe chez les opérateurs deux catégories d'emplois : ceux qui correspondent à des emplois permanents et sont financés par des dotations de l'État ; et ceux qui ne sont pas nécessairement des emplois de fonctionnaire, mais qui peuvent être financés par des ressources propres des opérateurs.

Fort heureusement, le mouvement engagé à la fin de la dernière législature, qui avait vu une accélération des transferts de fiscalité en direction des opérateurs, a été interrompu. Toutefois, la vigilance reste de mise car l'accroissement des effectifs des non-fonctionnaires chez certains opérateurs peut les inciter à augmenter les prélèvements fiscaux qui leur sont affectés.

S'agissant de la fongibilité, il faut faire preuve d'honnêteté et de transparence. Des interlocuteurs de la MILOLF nous ont expliqué que certains postes n'étaient pas renouvelés afin de pouvoir redéployer les crédits à la fin de l'année. De telles pratiques ne sont-elles pas

contraires à ce que nous attendons des responsables de programmes ? Puisque nous sommes au début du mois de janvier, il serait intéressant d'examiner comment les choses se sont passées à la fin de l'année 2009.

M. le président Didier Migaud. Mes chers collègues, comme je l'ai dit, nous n'épuiserons pas le sujet cet après-midi ! Notre ordre du jour étant chargé, il nous faut accélérer un peu, quitte à organiser ultérieurement une nouvelle audition.

M. Philippe Josse. Je crois ne pas avoir été bien compris sur la question des effectifs des opérateurs en 2010 et 2009.

M. Jérôme Cahuzac. Et 2008 !

M. Philippe Josse. La mesure a pris effet au 1^{er} janvier 2009.

En 2010, l'effectif des opérateurs, hors Pôle emploi, a diminué de 900.

M. Michel Bouvard. À périmètre constant ?

M. Philippe Josse. Oui.

S'agissant de 2009, la fiabilisation du plafond d'emplois explique la comptabilisation d'effectifs supplémentaires, correspondant à des modifications de périmètre ; je vous renvoie aux précisions méthodologiques figurant dans le « jaune budgétaire ». À périmètre constant, les créations d'emploi ont été quasiment nulles – compte tenu de la nouveauté de l'instrument, on ne saurait être aussi affirmatif que pour 2010. Désormais, pour l'essentiel, l'instrument est fiable ; je ne garantis pas qu'il n'y aura plus de modifications de périmètre, mais elles seront mentionnées, emploi par emploi, dans le « jaune ». Certes, ce document est compliqué, mais le monde des opérateurs est complexe.

Monsieur Bouvard, je partage votre point de vue sur la fongibilité. Toutefois, la démarche de pluriannualité va dans le sens que vous souhaitez – elle avait d'ailleurs été proposée par la MILOLF ; quant à la démarche de réforme, elle permet de dépasser la simple technique budgétaire consistant à confisquer des postes budgétaires laissés vacants.

M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État. Mon propos se limitera à souligner que la RGPP a réellement permis d'infléchir l'évolution des effectifs.

Tout d'abord, sa conjugaison avec la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux incite l'ensemble des administrations à engager leur transformation.

Ensuite, nous avons mis en place un mécanisme unique de suivi des décisions, afin d'assurer la parfaite transparence de ce chantier ; les points d'étapes sur la mise en œuvre des 374 décisions, que le ministre doit remettre au Président de la République, seront ainsi mis en ligne sur Internet et accessibles à tous.

Enfin, nous avons défini des leviers et des mesures susceptibles d'assurer une application différentielle de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, afin que la transformation de l'administration n'entame pas le potentiel opérationnel.

J'en prendrai quatre exemples.

Tout d'abord, quarante-quatre directions d'administration centrale ont été supprimées et d'autres repositionnées. La réforme de l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est emblématique de cet effort.

Ensuite, les directions à réseaux sont appelées à évoluer. La réforme de l'administration territoriale est à ce titre significative, avec, à l'échelon régional, une réduction significative du nombre de structures et, à l'échelon départemental, le passage d'une vingtaine de services à deux ou trois directions interministérielles.

M. Henri Emmanuelli. Ce qui provoque une formidable pagaille !

M. François-Daniel Migeon. Cette mesure ayant été mise en place le 1^{er} janvier 2010, une phase de transition semble inévitable.

M. Henri Emmanuelli. Il faudra calculer les « coûts collatéraux » !

M. le président Didier Migaud. Il faudra aussi s'interroger sur le devenir des agents eux-mêmes.

M. François-Daniel Migeon. M. Verdier précisera ce point.

En troisième lieu, les missions des administrations ont été recentrées ; ainsi, pour les forces de sécurité, vous conviendrez qu'il existe d'autres priorités que les gardes statiques.

Enfin, les fonctions support ont été rationalisées, grâce notamment aux mesures sur les achats et sur la gestion du parc automobile de l'État.

Ces réformes sont mises en œuvre méthodiquement. Elles permettent d'infléchir l'évolution des effectifs de l'État, d'une manière qui ne soit cependant pas trop brutale pour les agents.

M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique. Au-delà des chiffres et des questions organisationnelles, il y a des hommes et des femmes, des agents dévoués au service public, dont il faut évidemment se préoccuper – sans pour autant nuire au service rendu aux usagers et en veillant à rendre des comptes.

Faute de temps, je ne pourrai présenter l'ensemble des instruments que nous utilisons. Je me contenterai donc de répondre aux questions qui ont été posées.

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux induit que l'on remplace un fonctionnaire sur deux. C'est pourquoi l'un des axes de la politique que nous mettons en œuvre est l'amélioration de la qualité du recrutement. C'est essentiel pour mener à bien les démarches que nous entreprenons.

Par ailleurs, la loi d'août 2009 sur la mobilité des fonctionnaires améliore la fluidité des parcours professionnels en facilitant le passage d'un corps à un autre ou d'une fonction publique à une autre. Nous mettons ainsi en place des bourses interministérielles de l'emploi dans les régions.

En 2005, on se vantait encore de ce que la fonction publique de l'État comptait mille corps, contre trente cadres d'emploi dans la fonction publique territoriale. Grâce à l'action

menée par MM. Christian Jacob, André Santini et Éric Woerth, il ne reste plus aujourd'hui que 380 corps « vivants », c'est-à-dire au sein desquels on continue à recruter et à promouvoir des agents. L'effort de fusion des corps va se poursuivre.

S'agissant du système d'information des ressources humaines, nous disposons, du point de vue statistique, d'une connaissance exhaustive des fonctionnaires. En revanche, les données qualitatives font défaut. Nous travaillons actuellement, notamment dans le cadre du répertoire interministériel des métiers de l'État, à une classification précise des missions remplies par les agents. Mais nous nous heurtons à des difficultés assez banales : d'une part, les systèmes d'information de ressources humaines des divers ministères ont été élaborés, au fil des ans, suivant des procédures variées, avec des progiciels et des équipements différents ; d'autre part, les classifications administratives ne coïncident pas nécessairement. Nous nous efforçons donc d'harmoniser l'ensemble, en contribuant ainsi aux travaux préparatoires à la mise en œuvre de l'Opérateur national de paye.

Nous développons en outre des outils prévisionnels de gestion des ressources humaines, comme les conférences prévisionnelles de ressources humaines, organisées depuis 2006 dans chacun des ministères afin que ceux-ci présentent leurs orientations stratégiques pour les années à venir, ou comme les plateformes régionales de ressources humaines, qui visent à développer la gestion interministérielle des effectifs au plan régional, afin de permettre aux fonctionnaires qui voient leur emploi disparaître de retrouver un poste au sein d'une structure dépendant d'un autre ministère. La loi sur la mobilité des fonctionnaires et la bourse interministérielle de l'emploi public nous apportent en la matière une aide non négligeable.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le président, messieurs les directeurs, au nom de la Commission, je vous remercie.

*

* *

La Commission examine ensuite pour avis, sur le rapport de M. Georges Tron, la proposition de loi de M. Bernard Accoyer tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (n° 2081).

M. Georges Tron, rapporteur pour avis. Cette proposition de loi, qui comporte trois articles, vise essentiellement à prévoir les instruments d'évaluation et de contrôle qui seront mis à la disposition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – CEC –, créé lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale au printemps 2009.

L'article 2 ne porte pas sur le CEC : il a pour seul objet de faire figurer dans la loi les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête peuvent être admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations. Ces dispositions reprennent des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale dont le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles relevaient désormais du domaine de la loi.

L'article 1^{er} donne aux rapporteurs du CEC des pouvoirs similaires à ceux des rapporteurs de commissions d'enquête en matière de convocation pour audition, de communication de documents et de contrôle sur pièces et sur place.

L'article 3 permet au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat ainsi qu'au président du CEC – qui est le président de l'Assemblée nationale – de demander à la Cour des comptes un rapport d'évaluation d'une politique publique.

Si la proposition de loi ne cite pas le CEC, créé par le Règlement de l'Assemblée, c'est bien lui qui est visé. La définition des instances concernées est toutefois assez large, puisque la proposition de loi évoque les « instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques ».

Le CEC est chargé par le Règlement de l'Assemblée de trois missions principales. En matière d'évaluation, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux. Il peut également être saisi par un président de commission ou par le Président de l'Assemblée pour donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi. Enfin, il est appelé à jouer un rôle de supervision de l'évaluation à l'Assemblée ; à la lecture des recommandations des missions d'information, il peut faire des propositions sur l'ordre du jour de la semaine consacrée chaque mois, en séance publique, au contrôle.

La place dévolue à l'opposition est importante puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir un sujet d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont l'un est membre de l'opposition.

Tant par son rôle que par la place qu'il accorde à l'opposition, le CEC n'est pas sans rappeler la Mission d'évaluation et de contrôle – MEC –, que j'ai l'honneur de présider avec David Habib. Toutefois, à la différence de la MEC qui tient ses pouvoirs d'investigation directement de ceux de la Commission des finances – la MEC étant une émanation de celle-ci – le CEC est une instance autonome pour laquelle il est nécessaire d'instaurer des règles.

Je vous propose trois amendements à ce texte.

Tout d'abord, il convient de mieux définir le champ des instances visées. La définition très large retenue par la proposition de loi concerne en effet, à l'Assemblée nationale, non seulement le CEC, mais aussi la MEC, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale – MECSS –, les missions d'information et les commissions d'enquête. S'y ajoutent, au Sénat, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la délégation sénatoriale à la prospective, la MECSS et les missions d'information, ainsi que, dans les deux assemblées, la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Il importe notamment que seules les instances permanentes soient visées, afin d'éviter une banalisation des pouvoirs spéciaux qui font l'objet de cette proposition de loi : il serait contre-productif de les accorder à toute mission d'information, d'autant que l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires permet aux commissions permanentes de demander à disposer des prérogatives d'une commission d'enquête pour une mission déterminée.

Ensuite, il serait utile au CEC de s'inspirer des méthodes de travail de la MEC. En particulier, l'exercice conjoint de leurs prérogatives par les rapporteurs de la MEC a montré son efficacité et devrait être étendu au CEC.

Enfin, il paraît nécessaire de coordonner les demandes de rapports à la Cour des comptes. S'il est en effet utile pour le CEC de pouvoir solliciter la Cour, il convient d'éviter une multiplication de demandes auxquelles elle ne serait pas en mesure de répondre.

M. Michel Bouvard. Il ne faudrait pas conduire la Cour à rejeter des demandes formulées au titre de l'article 58-2° de la LOLF !

M. le rapporteur pour avis. En effet. Par le passé, la Cour des comptes a d'ailleurs argué de sa position équidistante d'assistance au Parlement et au Gouvernement, définie par l'article 47 de la Constitution, pour se donner la possibilité de faire elle-même le tri des demandes. Elle a été soutenue en cela par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la LOLF. Il est donc préférable de régler ce problème en amont. C'est pourquoi je vous propose que toutes les demandes passent par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

M. Michel Bouvard. Sous réserve que cette disposition ne concerne pas les demandes d'enquête en application de l'article 58-2° !

M. le rapporteur pour avis. Bien entendu. Les demandes d'enquêtes de la commission des Finances en vertu du 2° de l'article 58 de la LOLF ne sont pas concernées par cette proposition de loi, puisqu'elles relèvent de la loi organique.

Je vous propose tout d'abord, à l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, l'amendement CF 1, qui tend à ne viser que les instances « permanentes » d'évaluation.

L'amendement CF 2 prévoit, à l'alinéa 3 de l'article 1^{er}, l'exercice conjoint de leur mission par les rapporteurs des instances d'évaluation.

Enfin, à l'article 3, l'amendement CF 3 vise à faire passer par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat toutes les demandes de rapports adressées à la Cour des comptes.

M. le président Didier Migaud. Je tiens à rappeler les raisons qui ont conduit au dépôt de cette proposition de loi. L'intention de permettre au CEC de demander des rapports à la Cour des comptes n'est pas nouvelle, mais initialement l'Assemblée nationale voulait introduire ces dispositions dans son Règlement. Or, dans sa décision de juin 2009 sur la réforme du Règlement, le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles relevaient du domaine de la loi.

C'est dans cette même décision que le Conseil constitutionnel a rappelé que les activités de contrôle des finances publiques et sociales et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques et sociales sont exclues du champ de compétence du CEC et relèvent exclusivement des commissions des finances et des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles.

Article 1^{er}

La Commission examine l'amendement CF 1 du rapporteur pour avis.

M. le président Didier Migaud. Compte tenu de ce que nous avons dit précédemment, il faudrait limiter le champ des instances susceptibles d'être concernées par cette proposition de loi, afin de ne pas risquer de porter atteinte aux pouvoirs des commissions permanentes. Le CEC a été créé pour évaluer les politiques publiques sur des sujets transversaux, c'est-à-dire qui relèvent de plusieurs commissions permanentes. Je suggère de préciser dans les articles 1 et 3, en reprenant textuellement la définition de l'article 146-3 du Règlement instituant le CEC, que sont visés les travaux d'évaluation « portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

M. Olivier Carré. Il est utile de rappeler, à cette occasion, que le nouvel article 47-2 de la Constitution distingue trois aspects dans la fonction de contrôle du Parlement : le contrôle de l'action du Gouvernement, le contrôle budgétaire et l'évaluation des politiques publiques.

M. le président Didier Migaud. En effet, l'évaluation des politiques publiques est à distinguer du contrôle de l'action du Gouvernement. Le CEC a été créé pour évaluer les politiques publiques et, dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement, informer le Parlement pour lui permettre d'assurer ce contrôle. Cette mission comme celle du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, relèvent exclusivement des commissions permanentes.

M. Olivier Carré. Je propose en conséquence que dans la définition des instances d'évaluation, on remplace « et » par « ou » dans l'expression « pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques ».

M. le rapporteur pour avis. Je suis d'accord avec ces précisions, et je rectifie donc mon amendement afin de tenir compte des suggestions du président Migaud et de M. Olivier Carré. La définition proposée par l'amendement CF 1 rectifié est donc : « Les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

*La Commission **adopte** l'amendement CF 1 rectifié du rapporteur pour avis.*

La Commission examine l'amendement CF 2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à préciser que les co-rapporteurs du CEC exercent leur mission conjointement. C'est un mode de travail qui fonctionne bien à la MEC.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 2 du rapporteur pour avis, et émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi **modifié**.*

Article 2

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 **sans modification**.*

Article 3

La Commission examine l'amendement CF 3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Par cohérence, je propose que nous retenions la même définition des instances d'évaluation que celle de l'amendement CF 1. L'amendement CF 3 est donc rectifié en ce sens.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 3 rectifié du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 ainsi **modifié**.*

*La Commission émet enfin un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi **ainsi modifiée**.*

*

* *

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

N° CF 1 rect

AMENDEMENT

présenté par
M. Georges Tron,
rapporteur au nom de la commission des Finances saisie pour avis

ARTICLE PREMIER

Rédiger ainsi l'alinéa 2 de cet article :

« Art. 5 ter A.— Les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent convoquer toute personne ... *(le reste sans changement)* ».

N° CF 2

AMENDEMENT

présenté par
M. Georges Tron,
rapporteur au nom de la commission des Finances saisie pour avis

ARTICLE PREMIER

À l'alinéa 3 de cet article, après le mot « exercent », insérer le mot : « conjointement ».

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

AMENDEMENT

présenté par
M. Georges Tron,
rapporteur au nom de la commission des Finances saisie pour avis

ARTICLE 3

À l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :

« par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou par le président de toute instance créée au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour procéder à l'évaluation des politiques publiques »,

les mots :

« par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, sur proposition de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de M. Georges TRON, Rapporteur pour avis sur la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (n° 2081).

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

– un projet de décret portant virement de crédits entre deux programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* dont le montant s'élève à 15 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce mouvement a pour objet le virement depuis le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* des crédits nécessaires à la couverture, sur le programme 231 *Vie étudiante*, des bourses servies aux étudiants, compte tenu notamment d'un mois supplémentaire de bourses aux étudiants boursiers dont les examens ont été reportés. Cette opération conduit à proposer :

- une annulation de crédits s'effectuant de la façon suivante :

* programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* pour un montant de 15 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

- une ouverture de crédits concernant :

* le programme 231 *Vie étudiante* pour un montant de 15 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– un projet de décret portant virement de crédits de personnel pour un montant de 500 000 euros. Ce mouvement, à partir du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* vers le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la même mission, est destiné à permettre aux services du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche d'assurer la rémunération des agents des directions départementales des services vétérinaires pour le mois de décembre, les dernières prévisions d'exécution faisant apparaître une légère insuffisance de crédits de personnel sur le programme 206, qui porte la rémunération de ces agents, et un léger excédent sur le programme 215 ;

– un décret portant virement de crédits du programme 152 *Gendarmerie nationale*, vers le programme 176 *Police nationale* pour un montant de 23,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce virement est destiné à financer les besoins de la Police nationale en dépenses de personnel constatés en fin de gestion à partir de crédits disponibles sur le programme *Gendarmerie nationale* ;

– un projet de décret portant annulation de 7 116 415 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce mouvement, à caractère technique, a pour objet le remboursement de trop perçus sur fonds de concours ;

– un projet de décret portant virement de crédits entre deux programmes de la mission interministérielle *Recherches et enseignement supérieur* dont le montant s'élève à 7 500 000 euros en autorisations d'engagement. Ce mouvement a pour objet d'abonder les autorisations d'engagement du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* à partir du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, afin de procéder au versement de la subvention due au titre de 2009 à l'école d'économie de Toulouse (7,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) à partir du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

Cette opération conduit à proposer :

- une annulation de crédits s'effectuant de la façon suivante :

* programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* pour un montant de 7 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

- une ouverture de crédits concernant :

* le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* pour un montant de 7 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– un projet de décret qui vise à transférer 84,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124,3 millions d'euros en crédits de paiement sur deux programmes de deux missions du budget général, à partir

de la mission *Plan de relance de l'économie*, programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*, action 5 *Politiques actives de l'emploi* qui porte les crédits du Fonds d'investissement social (FISO). Les crédits transférés sont ouverts d'une part sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* à hauteur de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement et d'autre part sur le programme 230 *Vie de l'élève* de la mission *Enseignement scolaire* à hauteur de 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– un projet de décret portant virement de crédits de titre 2 d'un montant de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme 146 *Équipement des forces* vers le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* ;

– un projet de décret portant virement de crédits de titre 2 entre les programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale. Le mouvement de crédits d'un montant de 31,1 millions d'euros vise à assurer la rémunération de fin d'année des personnels relevant du programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*. Les annulations s'effectuent comme suit :

* programme 214 : 8 700 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

* programme 230 : 22 400 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

Les ouvertures sont réalisées de la façon suivante :

* programme 139 : 31 100 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

*
* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 12 janvier 2010 à 17 h 15

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Henri Emmanuelli, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Jean Launay, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mathis, M. Didier Migaud, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, M. Georges Tron, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Alain Claeys, M. Jean-Louis Idiart, M. Victorin Lurel, M. François Scellier

Assistait également à la réunion. - M. Bernard Derosier

