

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

Mission d'évaluation et de contrôle

Soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

- Audition, ouverte à la presse, de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique (MM. Marc Francina, Charles de La Verpillière et Bernard Derosier, Rapporteurs), sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Mardi

24 mai 2011

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. David Habib,
président**



M. David Habib, Président. Monsieur le secrétaire d'État, nous sommes particulièrement heureux et fiers d'accueillir l'ancien président de la MEC. Avec les trois rapporteurs de la mission, Marc Francina, Charles de La Verpillière et Bernard Derosier, nous sommes en effet très désireux de vous entendre sur le contrôle de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique.

M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Permettez-moi de dire à mon tour combien je suis heureux de me retrouver dans cette salle. Je vais m'efforcer de me plier à la règle du jeu de la MEC, que je connais bien, en vous faisant des réponses courtes et précises.

Soucieux de ne pas anticiper sur les réponses que je ferai aux rapporteurs, je n'entrerai pas immédiatement dans le vif du sujet. Je tiens cependant à rappeler que la politique actuellement mise en œuvre dans la fonction publique est adossée à de nombreuses réformes, qui ne s'inscrivent plus dans la même logique que par le passé, y compris pour ce qui est de la relation avec les organisations syndicales. À titre d'exemple, c'est désormais sur la base d'accords que nous travaillons avec celles-ci. Nous avons conclu cinq accords importants en quatre ans, dont un – l'accord de Bercy – sur les négociations salariales.

Bref, si le rythme des réformes s'accélère, nous privilégions de plus en plus le consensus. Parfois on l'obtient, d'autres fois non ; il arrive qu'il se fasse, comme pour la loi sur le dialogue social, sur la plus grande partie du texte, mais pas sur l'article 31 – aujourd'hui article 37 – relatif aux infirmières, introduit par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, nous recherchons ce consensus.

En second lieu, conduire une réflexion ne veut pas dire céder à la stigmatisation de ceux qui en sont l'objet. S'agissant de la fonction publique, la mise en œuvre des politiques que nous allons aborder ce matin, notamment celle dite du « un sur deux » – autrement dit le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux – ne procède évidemment pas d'un jugement de valeur sur la qualité des femmes et des hommes qui servent dans les trois versants de la fonction publique : il s'agit simplement de trouver le moyen de mettre en conformité un périmètre de la fonction publique avec des missions de service public. Il faut donc rappeler constamment – et je tiens à le faire une fois encore aujourd'hui – que la qualité des femmes et des hommes du service public n'est pas en cause. J'ai du reste toujours eu ce souci lorsque j'étais rapporteur spécial du budget de la fonction publique.

M. Marc Francina, Rapporteur. Quels sont les ministères où le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux a été le plus difficile ? Nous aimerions en particulier – nous qui sommes confrontés sur le terrain au problème de la diminution des personnels – connaître votre point de vue sur le ministère de l'Éducation nationale.

M. le secrétaire d'État. Permettez-moi d'abord quelques mots d'introduction sur la politique du « un sur deux ».

Première observation : l'augmentation massive des effectifs de la fonction publique de l'État entre 1983 et 2003 a conduit à accroître les effectifs de près de 250 000 agents, et ce malgré deux vagues de décentralisation et deux ou trois mouvements de privatisation importants. La situation était donc paradoxale, puisqu'on a constaté à la fois un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et une augmentation des effectifs de celui-ci.

Deuxième observation : la politique du « un sur deux » a été calibrée dans les années 2003-2004 à partir de projections démographiques qui faisaient apparaître, en

particulier pour la fonction publique de l'État, une courbe ascendante du nombre de départs à la retraite approximativement à partir de 2005, montant en flèche dans les années 2008-2009-2010 et atteignant un sommet dans les années 2010-2011, avant de redescendre. Ces projections se sont révélées à peu près exactes. Nous n'avons certes jamais atteint le pic des 80 000 départs à la retraite escompté pour les années 2008-2009-2010, puisque ceux-ci n'ont jamais dépassé 70 000, mais leur nombre a tout de même doublé par rapport à la moyenne des dix années précédentes. La politique du « un sur deux » résulte de la conjonction de ces deux observations.

Elle consiste à profiter du doublement du nombre des départs à la retraite entre 2003 et 2012-2013 pour tenter de rééquilibrer l'augmentation excessive des effectifs de l'État dans la période précédente en divisant par deux le nombre des renouvellements rendus nécessaires par ces départs à la retraite. C'est dans ces conditions que cette politique a été mise en œuvre.

Tous les ministères n'ont cependant pas été traités à la même enseigne. Certains, comme ceux de la Recherche ou de la Justice, ont été exclus de cette politique – le second a même vu ses effectifs et ses crédits augmenter. *A contrario*, l'utilisation du téléchargement pour les déclarations d'impôts a permis de réduire très substantiellement les effectifs de Bercy dans le cadre de la fusion de directions qui a été opérée au sein de la direction générale des finances publiques. Le chiffre de 57 % de non-renouvellements obtenu sur ce ministère montre que le « un sur deux » peut être dépassé.

Tout cela a-t-il été fait de manière subjective ou trop rapide ? Je ne le crois pas. Les premières études conduites pour calibrer la politique de gestion des ressources humaines dans les ministères découlent des stratégies ministérielles de réforme mises en œuvre en 2003-2004 sous la houlette d'Éric Woerth, alors secrétaire d'État à la fonction publique et à la réforme de l'État, complétées par la série d'audits de modernisation conduits en 2006 par Jean-François Copé, avant que la RGPP ne propose des pistes de réforme complémentaires. La réflexion commune à laquelle a donné lieu la rédaction du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique en 2008, sous l'autorité de Jean-Ludovic Silicani, a quant à elle permis de travailler non seulement sur les valeurs de la fonction publique, mais aussi sur l'adaptation de la politique d'effectifs aux missions assignées aux trois versants de la fonction publique, et en particulier à l'État.

Le nombre des départs à la retraite n'en est pas moins appelé – je me suis déjà exprimé sur le sujet – à revenir à un niveau comparable à celui de la période précédant le pic que nous avons évoqué. Il est difficile d'être très précis, notamment au regard de la loi portant réforme des retraites que vous avez votée l'année dernière, mais nous devrions revenir au-dessous du seuil des 40 000 à l'horizon 2014-2015. Il est donc logique d'anticiper une réflexion dès aujourd'hui.

Si vous le permettez, je vous répondrai sur l'éducation nationale dans la suite de mon propos.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La politique du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux a des conséquences, que j'estime pour ma part mauvaises, dans les administrations déconcentrées. M. François Verdier, le directeur général de l'Administration et de la fonction publique, que nous avons reçu il y a quelques jours, nous a annoncé la création d'une mission de réflexion sur le sujet. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les évolutions qui pourraient en découler en termes d'effectifs et de masse salariale ?

M. le secrétaire d'État. L'administration déconcentrée de l'État est en effet l'objet de réformes particulièrement importantes. La politique du « un sur deux » vient s'ajouter à une modification très substantielle du fonctionnement de cette administration territoriale. Les réformes que nous mettons aujourd'hui en œuvre dans la fonction publique s'impactent les unes les autres et ne peuvent être séparées. Pour l'administration déconcentrée de l'État, il s'agit de simplifier sa lisibilité et son mode d'organisation. Le nombre de directions a donc été réduit, au niveau régional comme au niveau départemental. Le dispositif a donc notablement évolué. L'organisation de l'administration déconcentrée de l'État était jusqu'à présent calquée sur celle des périmètres ministériels, avec des directions correspondant à chacun des grands départements ministériels, et par conséquent des cultures se juxtaposant les unes aux autres et une gestion verticale. La création des directions interministérielles conduit aujourd'hui à la mise en place d'une nouvelle culture. Cela ne se fait évidemment pas sans quelques frictions.

Pour me déplacer assez régulièrement sur le terrain, je constate que dans leur ensemble, les agents comprennent les réformes – même lorsqu'ils s'en inquiètent ou mettent le doigt sur une difficulté particulière. La question immobilière est souvent au cœur de leurs inquiétudes. Dans certains départements, c'est l'un des problèmes majeurs auxquels se heurte l'appropriation de la réforme par les agents. Il est cependant inévitable qu'une réforme de cette nature soulève quelques inquiétudes.

Appliquée à l'administration déconcentrée, la politique du « un sur deux » pose plus de problèmes au regard de l'iniquité de traitement ressentie par l'échelon départemental vis-à-vis de l'échelon régional, qui est à la fois juge et partie. Les préfets de département sont en effet nombreux à regretter que l'affectation des effectifs dans le cadre de la politique du « un sur deux » donne l'impression que l'échelon départemental – qui est pourtant l'échelon de proximité – est sacrifié. Nous devons être attentifs à cette difficulté et corriger rapidement le tir pour que l'échelon de proximité n'apparaisse pas « dépouillé » – le mot a été employé devant moi – par cette réduction des effectifs au niveau déconcentré.

Les perceptions sont du reste différentes selon les territoires et les régions. La réforme des structures déconcentrées est en effet plus durement ressentie – y compris par les élus – dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains. C'est pourquoi nous avons mis en place des dispositifs qui permettent de maintenir un service de proximité dans les communes rurales et les petites communes – je pense en particulier à l'ingénierie publique, les services de l'État demeurant maintenus en matière de solidarité et d'aménagement du territoire. Nous devons veiller à éviter tout sentiment d'abandon.

La réforme de l'administration territoriale (RéATE) doit donc faire l'objet d'un ajustement dans le sens que j'ai indiqué. Nous avons à cet égard deux impératifs. Il faut d'abord harmoniser les statuts et les régimes indemnitaires, conformément à ce qui a été annoncé au moment de la mise en place de la réforme. Les agents attendent une harmonisation par le haut de ces statuts et de ces régimes indemnitaires. Celle-ci suppose quasiment des examens au cas par cas, car elle a un coût. Elle prendra donc du temps – et les agents le comprennent bien, pourvu qu'on le leur explique. Nous devons d'autre part adapter le système d'affectation des effectifs pour que les décisions ne soient pas prises au niveau central, puis notifiées au niveau déconcentré aux préfets de région, chargés de répartir des effectifs dont ils ne maîtrisent pas la définition. Il y a ici une réflexion à mener – c'est l'un des sujets sur lesquels les préfets nous interpellent le plus régulièrement. Parmi les pistes explorées aujourd'hui figurent – au-delà des annonces que vous avez faites M. Verdier il y a une dizaine de jours et de la répartition des rôles entre échelons départemental et régional – la mutualisation de l'expertise au sein d'un seul département ministériel, et la désignation d'une

administration chef de file, lorsque plusieurs sont concernés. Voici donc les réflexions sur lesquelles deux missions planchent actuellement.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Que pouvez-vous nous dire sur le gel du point d'indice et sur ce qui a été fait – ou non – en matière de rémunérations ? Quelles sont les perspectives ?

M. le secrétaire d'État. La définition de la politique des rémunérations s'inscrit dans le cadre prévu par les accords de Bercy, conclus en février 2008. Cette procédure permet la concertation avec les organisations syndicales.

Lorsqu'il s'agit d'une projection pluriannuelle, comme c'était le cas l'année dernière, la concertation se fait en deux phases : la première vise à établir un diagnostic sur l'évolution du pouvoir d'achat dans la fonction publique, et la deuxième à identifier les outils qui peuvent être actionnés pour assurer une augmentation du pouvoir d'achat dans les années qui viennent. Lorsque la discussion ne porte – comme cette année – que sur l'année en cours, il n'y a qu'une seule étape. Je tiens à le préciser pour qu'il soit clair que nous n'avons pas écourté le cycle de discussions cette année, mais simplement appliqué ce qui était prévu par les accords de Bercy.

J'en viens au gel du point d'indice. Le calcul du pouvoir d'achat des fonctionnaires a beaucoup évolué ces dernières années. En effet, les trois grandes masses qui entrent dans sa composition ont bougé les unes par rapport aux autres.

La première, qui est de loin la plus importante – elle représente environ 53 % de l'augmentation de rémunération d'un fonctionnaire d'une année sur l'autre – est le glissement vieillesse technicité (GVT), lié à l'ancienneté. Il s'agit de masses financières très importantes, tant pour la fonction publique de l'État que pour la fonction publique territoriale. En tant qu'élu local, je constate d'ailleurs moi-même, lorsque j'établis mon budget, que le GVT prend le pas sur le reste.

La seconde masse – qui représente un quart de l'augmentation des rémunérations – tient au retour catégoriel, qui n'est pas uniquement lié à la politique du « un sur deux », mais qui a été bouleversé par celle-ci. En 2003-2004, nous aurions pu choisir d'affecter au désendettement la totalité des sommes économisées grâce au non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Ce calcul avait une justification économique, la réduction des déficits, qui est selon moi la définition même d'une politique de responsabilité. Or nous ne faisons aujourd'hui qu'appliquer – avec plus de discernement – les mêmes mesures qu'à l'étranger : les grands pays qui nous entourent, qui sont soumis aux mêmes contraintes que nous, ont une approche beaucoup plus rigoureuse en la matière. Là où nous gelons le point d'indice sur 2011 et 2012, nombre de nos voisins le font sur trois années, et après une baisse de la valeur du point. Je ferme là la parenthèse pour en revenir au retour catégoriel. Nous avons donc décidé à l'époque de restituer aux fonctionnaires l'équivalent de 50 % des économies réalisées. Les projections s'établissaient à 950 millions d'euros d'économies par an, ce qui permettait d'en restituer de 450 à 500 millions d'euros. Sur une période courte – une ou deux années – le financement de mesures catégorielles importantes a conduit au dépassement de ce seuil, atteignant 60 %, voire 70 %. Sur une période longue, c'est-à-dire de 2007 à 2011 ou 2012, et sous réserve de confirmation, le retour catégoriel devrait en revanche représenter en moyenne 50 % des économies réalisées. Il a permis de financer des réformes importantes, en particulier dans l'Éducation nationale – la réforme licence-master-doctorat (LMD), à hauteur de 200 millions d'euros, mais aussi des primes particulières pour les proviseurs, les principaux ou les professeurs primo-installés.

La troisième et dernière masse, qui représente elle aussi un quart des augmentations de rémunération des fonctionnaires, résulte elle-même de trois éléments. Il s'agit d'abord de l'indexation obligatoire, conformément à un arrêt de 1982, des basses rémunérations sur le SMIC – qui conduit certes à un écrasement des grilles, mais évite une perte de pouvoir d'achat des basses rémunérations par rapport au secteur privé. Il y a ensuite la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), mise en place par les accords de Bercy, qui se décompose elle-même en une « petite GIPA », qui peut être ciblée sur une catégorie de personnels, et une « grande GIPA », qui résulte d'un examen global de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires d'une année sur l'autre. Le troisième élément est le point d'indice, qui ne représente pas plus de 15 % à 20 % de l'augmentation de ce pouvoir d'achat. C'est pourquoi j'ai tenu à rappeler, lors des discussions avec les organisations syndicales, que l'appréciation du pouvoir d'achat dans la fonction publique devait se faire de façon homogène.

Comme le montre le tableau que je vous ferai parvenir, ces chiffres sont corroborés par l'évolution de la rémunération moyenne des personnes physiques (RMPP) déduction faite de l'inflation. La RMPP n'a en effet jamais diminué entre 1999 et 2011, sachant que nous retenons bien entendu des projections pour l'année en cours. En 2003, année « blanche », elle a même progressé de 1,8 % alors que l'augmentation du point d'indice était nulle. Nous sommes donc bien dans une logique de maintien du pouvoir d'achat.

Les accords de Bercy prévoient expressément une déconnexion de l'augmentation du point d'indice par rapport à l'inflation. L'évolution de la RMPP varie en effet selon le montant de l'inflation. Permettez-moi de prendre un ou deux exemples précis : en 2009, la valeur du point a augmenté de 0,8 %, l'inflation n'a été que de 0,1 %, et la RMPP a progressé de 3,6 % ; en 2011, l'évolution du point d'indice est calculée sur la base de zéro et celle de l'inflation sur la base de 1,6 % ; la RMPP devrait donc progresser de 1,4 % – si tel n'était pas le cas, nous aurions la possibilité de mobiliser la GIPA pour corriger le tir. En cas de forte augmentation du point d'indice et de faible inflation, comme en 2009, la RMPP est donc dynamique ; lorsque c'est l'inverse, comme ce sera sans doute le cas cette année, voire l'année prochaine, sa progression est moindre. Mais je tiens à le redire, elle n'a jamais diminué.

M. Marc Francina, Rapporteur. Comment envisagez-vous de réduire le tassement entre la catégorie C et les catégories A et B ? La pression est d'autant plus forte que les fonctionnaires répugnent à venir travailler dans des départements comme le mien, la Haute-Savoie, où les loyers sont très élevés. Tous les postes ne sont donc pas pourvus.

M. le secrétaire d'État. C'est un vrai problème. Les contraintes comme l'ajustement mécanique des bas de grille sur l'évolution du SMIC et les réformes que nous mettons en place posent évidemment des difficultés. Pour y répondre, il faut d'abord inscrire dans la durée des politiques de revalorisation des grilles. C'est ce que nous avons fait en revalorisant le bas de grille de la catégorie B – à l'indice brut 325 au premier grade et 350 au deuxième – lors de la création du nouvel espace statutaire (NES). Nous avons d'autre part annoncé le 19 avril, François Baroin et moi-même, à la suite de la discussion salariale, que le bas de grille de la catégorie A allait être porté de l'indice brut 379 à l'indice brut 404, en commençant par les attachés d'administration. Nous souhaitons compenser cette politique en revalorisant également les hauts de grille. Trois mesures ont donc été prises récemment. J'ai tout d'abord annoncé le 19 avril la création d'un huitième échelon au sommet de la catégorie C pour la filière administrative, qui répond à une demande récurrente des organisations syndicales. En deuxième lieu, le NES prévoit une revalorisation des fins de carrière en

catégorie B. Enfin, nous développons le grade à accès fonctionnel (GRAF) pour les catégories A et A+, afin d'éviter l'écrasement que vous avez justement observé.

Une vaste réflexion est d'autre part en cours pour tenter de résoudre le problème de l'attractivité de nos territoires. L'indemnité de résidence est donc l'un des deux chantiers que nous avons ouverts dans le domaine des rémunérations, avec le supplément familial de traitement (SFT). Nous revoyons actuellement ce dernier dispositif pour le rendre plus performant.

Le dispositif de l'indemnité de résidence nous pose un problème. Mis en place pendant la première guerre mondiale, il se fonde toujours sur la cartographie des bassins d'emplois publics dressée à l'époque, ce qui crée des situations assez absurdes, par exemple à Toulouse et à Bordeaux pour ce qui concerne le Sud-Ouest, ou à Grenoble pour ce qui concerne le Sud-Est. Cette carte doit être revue à périmètre de crédits constants, ce qui suppose des transferts. Un groupe de travail planche donc sur le sujet. Nous engagerons ensuite des discussions avec les organisations syndicales pour revoir la carte.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Le Gouvernement a encouragé la pratique des heures supplémentaires, y compris dans la fonction publique. Vous ne les avez pourtant pas citées parmi les éléments de progression du pouvoir d'achat. Est-ce un oubli, ou bien considérez-vous – à l'instar des organisations syndicales – qu'elles ne peuvent constituer une composante pérenne de la progression du pouvoir d'achat ? Le Gouvernement va-t-il continuer à encourager cette pratique dans les administrations relevant des services de l'État ? A-t-il étudié la transformation de ces heures supplémentaires en emplois équivalents temps plein (ETP) ? Quel est aujourd'hui leur coût ? Celui-ci s'impute directement, je le rappelle, sur le budget de l'État !

M. le secrétaire d'État. Lorsque j'ai évoqué les composantes majeures de l'évolution de la rémunération des agents de la fonction publique, je n'ai voulu retenir que celles qui sont stables et pérennes – le GVT, les mesures catégorielles qui accompagnent la politique du « un sur deux », et également la GIPA et l'indexation sur le SMIC. Les heures supplémentaires viennent compléter ces modes de rémunération. Elles ont en effet un coût pour le budget de l'État, et celui-ci est relativement important : il s'est élevé à 1,3 milliard d'euros en 2008, 1,4 milliard d'euros en 2009 et 1,5 milliard d'euros en 2010, soit une augmentation de 10 % entre 2008 et 2009 et de 4,5 % entre 2009 et 2010. Les agents du ministère de l'Éducation nationale en sont les principaux bénéficiaires : ils représentent 62 % des effectifs bénéficiaires et 71 % des montants versés, loin devant ceux de l'Intérieur, de l'Outre-mer et de la Justice. Les hommes représentent 51 % des bénéficiaires et les femmes 49 %. Les montants moyens sont de l'ordre de 2 200 euros – 2 500 euros pour les hommes et 1 900 euros pour les femmes. Tous les âges sont représentés. Les titulaires représentent 84 % des effectifs bénéficiaires et perçoivent 88 % des montants versés.

Le dispositif a déjà connu plusieurs évolutions significatives. Il a été étendu à tous les agents des catégories B et C par des décrets de novembre 2007, puis exonéré de contributions fiscales et sociales.

Enfin, la rémunération des heures supplémentaires a été majorée de 25 % par un décret de février 2008.

Nous n'envisageons ni augmentation significative du coût des heures supplémentaires à moyen terme, ni transformation de ces heures supplémentaires en emplois pérennes. Nous considérons en effet qu'elles permettent un ajustement de la force de travail ; les transformer en emplois pérennes conduirait à une rigidification excessive.

M. Charles de La Verpillère, Rapporteur. En matière de gestion des ressources humaines, qu'en est-il de la fusion de corps, de la formation, de la mobilité et des parcours professionnels ?

M. le secrétaire d'État. La gestion des ressources humaines est le cœur de mon métier.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est accompagnée, je le répète, d'une rénovation de politiques de ressources humaines et elle n'obéit pas à une logique comptable. Toutes les réformes que nous engageons visent à moderniser les modes de gestion de la fonction publique.

Un effort réel de fusion des corps a été réalisé : entre 2005 et 2010, le nombre de ces corps est passé de 685 à 380 et le Conseil de modernisation des politiques publiques prévoit de le ramener à 230 d'ici à cinq ans. En outre, plus de la moitié des fusions envisagées vont résulter de la création de corps interministériels à gestion ministérielle, regroupant des corps ministériels différents afin de permettre notamment plus de fluidité et de mobilité. Ainsi, le 12 avril, à Lyon, à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Institut régional d'administration (IRA), j'ai annoncé devant les trois promotions d'attachés d'administration la création d'un corps interministériel à gestion ministérielle destiné à rendre plus faciles leur mobilité d'un ministère à l'autre et les développements de leur carrière. Ce CIGEM sera assorti, pour les ministères qui l'accepteront, de la mise en place d'un grade à accès fonctionnel (GRAF). Ce dispositif combine donc un outil de ressources humaines et un outil de rémunération qui va dans le sens du travail que nous effectuons sur le haut des grilles, comme je l'indiquais tout à l'heure à M. Francina.

Les fusions de corps s'accompagnent, pour les trois versants de la fonction publique, et plus particulièrement pour celle de l'État, de la mise en place progressive de la prime de fonction et de résultats (PFR), qui résulte d'une volonté de convergence des régimes indemnitaires. Lors des discussions que j'ai menées avec les organisations syndicales et les employeurs publics à propos du texte relatif à la résorption de la précarité dans la fonction publique, et qui se sont conclues par l'accord du 31 mars, j'ai constaté que les employeurs publics souhaitaient unanimement disposer d'un système de mise en cohérence des dispositifs indemnitaires. On compte en effet, pour la seule fonction publique d'État, 1 800 primes différentes, ce qui est une absurdité et un véritable frein à la mobilité. Cette convergence est également demandée par les régions et les départements.

Une partie très majoritaire de la rémunération versée au titre de la PFR est calculée sur une base indiciaire, et deux autres parties, correspondant respectivement au « F » et au « R » de l'acronyme, le sont sur une base indemnitaire – en fonction, pour le « F », des sujétions du service et, pour le « R », du résultat individualisé, c'est-à-dire du « mérite », cette dernière composante ne représentant pas plus de 15 % de l'ensemble du dispositif. Cette lisibilité organisationnelle des rémunérations accompagnera la fusion des corps.

La première étape de la convergence des régimes indemnitaires s'est faite pour l'ensemble des attachés – 14 400 en 2010 et 16 500 en 2011. La convergence est également envisagée pour l'ensemble des administrateurs civils et des emplois de direction de l'administration centrale et territoriale de l'État. Pour les agents de catégorie B, l'application de la PFR reposera sur un principe d'adhésion volontaire des ministères. Cette mesure concerne potentiellement près de 30 000 agents. Quant aux agents de catégorie C, ils seront concernés dès 2011. La PFR est en outre en cours d'extension aux filières techniques et sociales.

La loi sur le dialogue social a permis l'extension de la PFR aux deux autres versants de la fonction publique. Par ailleurs, la fusion des corps s'accompagnera également

de la rémunération à la performance collective, ou intéressement collectif, qui sera mis en place dès cette année dans la fonction publique. Cette mesure s'inspire pour une grande partie des conclusions du rapport remis par votre collègue, M. Michel Dieffenbacher, et nous examinons actuellement les modalités de son application.

En troisième lieu, une véritable rénovation des politiques de ressources humaines est en cours autour du facteur mobilité. La fusion des corps doit contribuer à cette mobilité, que la création des CIGEM a précisément pour objet de favoriser. La mobilité a été encouragée et facilitée par les dispositions de la loi d'août 2009, qui a offert des garanties nouvelles aux fonctionnaires. Sans doute faudra-t-il établir, à un moment ou à un autre, un diagnostic de ces dispositions, car il n'est pas certain que tous les outils mis en place aient eu un rendement comparable. En effet, si le droit à la mobilité, la possibilité d'intégration directe dans un autre corps ou cadre d'emploi sans passer par la voie d'un concours ou d'un détachement, le droit à intégration après une période de cinq ans de détachement et la reconnaissance mutuelle des avantages de carrière acquis lors de la mobilité sont des avancées manifestes de la loi de 2009, les résultats des pratiques indemnitaires n'ont peut-être pas toujours été à la hauteur de ce qui était escompté dans l'étude d'impact de ce texte et il se peut qu'il faille procéder à quelques corrections.

La valorisation des compétences et des performances par la généralisation des entretiens professionnels personnalisés, initiés par l'un de mes prédécesseurs, M. Michel Sapin, a remplacé le système classique de notation, donnant à l'évolution de la carrière des fonctionnaires un caractère beaucoup plus individualisé. Cet instrument est du reste indispensable à la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires, que nous avons entrepris de généraliser. Ainsi, lorsque nous proposerons, dans le contexte des accords conclus avec les organisations syndicales sur la résorption de la précarité, un dispositif permettant de titulariser des agents en CDI et CDD pendant une période de référence assez brève, nous le ferons sur la base, non d'un concours classique, mais de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. On voit donc l'importance des entretiens personnalisés annuels, où il sera question, non seulement de la rémunération, mais aussi de la projection de carrière. C'est là une façon de motiver les agents.

Nous travaillons beaucoup au développement de la mutualisation des formations communes à plusieurs ministères, et cela tant pour la formation initiale que pour la formation continue. Cette piste, qui se situe directement au cœur de la RGPP, doit permettre à la fois de faire des économies et d'éviter des redondances dans l'offre de formation continue. Les progrès dans ce domaine sont assez rapides. Deux expériences ont été engagées l'année dernière en ce sens dans les régions Haute-Normandie et Île-de-France. Je vous informerai sur les conclusions de ces expériences lorsque nous en disposerons.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le décalage entre l'application des décisions prises pour la fonction publique d'État et pour la fonction publique territoriale pose de nombreux problèmes dans nos communes dès lors que le préfet ou sous-préfet manque de souplesses de gestion. Ne serait-il pas possible que les mesures s'appliquant à ces deux fonctions publiques soient concomitantes ?

Par ailleurs, êtes-vous en mesure de contrôler la masse salariale des grands opérateurs de l'État, ou ces derniers fonctionnent-ils comme des électrons libres ?

M. le secrétaire d'État. Ce sont là deux questions fondamentales.

Je souscris pleinement à votre constat quant au décalage entre les fonctions publiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons souhaité la mise en place du

Conseil supérieur commun aux trois versants de la fonction publique, qui permettra précisément une étude exhaustive de toutes les questions relevant de ces trois versants, sans pour autant déposséder les conseils supérieurs propres à chacun d'entre eux. La logique d'homogénéisation et d'harmonisation que nous entendons adopter devrait donc permettre d'éviter ces décalages. Par ailleurs, les textes législatifs communs commencent à se généraliser, avec des textes globaux visant à éviter les différences de traitement entre les trois versants de la fonction publique.

Quant aux opérateurs, je me souviens avoir auditionné, alors que je siégeais à la place du président Habib, des secrétaires généraux de ministères que je ne nommerai pas et qui affirmaient avoir appliqué avec la plus grande discipline les règles de la gestion des ressources humaines, l'un de ces ministères faisant même valoir des effectifs passés de 17 000 à 9 000 agents – omettant d'évoquer les emplois, plus nombreux encore, transférés vers les opérateurs. Il ne s'agissait de rien de moins que d'un maquillage des chiffres.

Les opérateurs doivent être soumis au même régime que les administrations centrales et il convient d'appliquer cette règle d'une manière quelque peu coercitive. De fait, voilà deux ans, alors que nous demandions des comptes aux opérateurs sur leur politique immobilière, il a fallu que, sur ma proposition, M. Éric Woerth, en novembre 2004, en commission des Finances, envoie aux responsables de chaque opérateur une lettre comminatoire les menaçant de sanctions budgétaires s'ils ne fournissaient pas les informations demandées – ce qui, du reste, a permis d'obtenir des réponses quasi-immédiates.

En matière d'effectifs, la logique est la même. Entendu voici quelques jours par votre Assemblée, avec Frédéric Lefebvre, dans le cadre du débat sur les Autorités administratives indépendantes, j'ai indiqué très concrètement que les opérateurs devaient partager les mêmes objectifs de maîtrise des déficits que les services de l'État. La loi de finances pour 2008 a prévu la fixation d'un plafond d'autorisations d'emplois pour les opérateurs, défini chaque année dans le cadre de la loi de finances et voté au niveau de chaque programme. Par ailleurs, la loi de finances pour 2011 a prévu une réduction d'environ 2 630 équivalents temps plein à périmètre constant, appliquant ainsi aux opérateurs la même recherche de gains de productivité qu'à l'État. Bien que certains ministères aient été exclus du système, comme l'Enseignement supérieur et la recherche, l'objectif est bien de faire porter davantage l'effort sur les opérateurs.

En termes de méthode, Bercy a demandé, lors d'une réunion organisée l'année dernière par Matignon avec l'ensemble des dirigeants d'opérateurs, la mise en place de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel. Une circulaire du ministère du Budget a précisé voilà moins d'une semaine le contenu et les modalités d'élaboration et de transmission de ces documents.

Nous disposons encore d'une grande marge de progression quant à la gestion des opérateurs. Je ne pense pas que leur dispersion actuelle doive être maintenue. Il faut en revanche leur appliquer l'ensemble des règles qui s'appliquent à l'administration de l'État, centrale ou déconcentrée, en matière tant d'effectifs que d'immobilier – domaine dans lequel les ratios de 400 euros de loyer ou 12 mètres carrés par agent doivent être respectés. La prévision des flux d'entrée et de sortie et de leur impact sur les crédits des opérateurs doit être plus détaillée, afin de mieux connaître l'évolution de la masse salariale de ceux-ci. Avec aujourd'hui 365 000 emplois recensés chez les opérateurs, soit près de 20 % des effectifs de la fonction publique de l'État, l'enjeu est de taille.

M. David Habib, Président. Monsieur le secrétaire d'État, au-delà des différences politiques qui nous séparent, nous pouvons vous rejoindre sur le constat.

Nous avons été surpris d'apprendre les modalités de la création de la prime de fusion lors de la création de la direction générale des Finances publiques – la réaction que j'observe à l'instant chez votre directeur de cabinet trahit un embarras sur lequel je ne m'appesantirai pas.

Au fil de ces auditions, il nous est bien apparu que votre fonction est difficile, du fait notamment de la difficulté que rencontre l'État à évaluer précisément la situation et à anticiper les évolutions, comme les départs à la retraite ou les économies résultant de la réduction des effectifs, très variables d'une année à l'autre. Il nous semble donc nécessaire d'améliorer les capacités de l'État à mieux connaître ses effectifs et à pratiquer une gestion prévisionnelle en la matière, ainsi qu'à mieux anticiper les décisions individuelles qui ont un impact collectif sur le budget de la Nation.

Nous ferons savoir aux organisations syndicales, qui ont eu un jugement beaucoup plus négatif que le vôtre sur la RGPP et sur la concertation qui en a accompagné la mise en place, que vous ne partagez pas leur opinion. Nous veillerons à ce que notre rapport fasse apparaître qu'il existe deux points de vue sur le sujet.

Nous souhaiterions enfin vous entendre sur la question des effectifs de l'Éducation nationale, après les déclarations de M. Jacques Pélassard, président de l'Association des maires de France, pour qui l'évolution de ces effectifs ne peut être durable, et vos propos évoquant – certes sans jeter l'opprobre sur eux – les 18 000 professeurs du secteur primaire qui ne seraient « *pas directement en relation d'enseignement avec les enfants* ».

M. le secrétaire d'État. Il est vrai que le « *job* » est difficile – c'est d'ailleurs ce qui le rend passionnant. Cependant, connaissant déjà quelque peu les sujets, je n'ai pas été surpris par la difficulté de l'exercice. Il y entre une part d'aléatoire qui ne pourra être scientifiquement surmontée, car elle dépend en grande partie des comportements individuels des agents. C'est le cas notamment des départs en retraite, que vous avez très justement évoqués, monsieur le président. Avec des prévisions excédant le nombre effectif de départs de 13 % en 2009 et de 4 % en 2010, il est vrai que les comportements des agents sont difficiles à anticiper. Nous savions, au demeurant, que nous rencontrerions cet aléa en modifiant par exemple, dans le cadre du projet de loi portant réforme des retraites, le régime applicable aux mères de famille, ou en mettant en place, à l'article 37 du projet de loi sur la rénovation du dialogue social – devenu la loi du 4 juillet 2010 –, un dispositif d'options pour les infirmières. Il est toujours difficile de cerner ces chiffres et je souscris pleinement à vos réflexions à ce propos.

Il faut cependant distinguer ce qui relève de la difficulté de prévoir le comportement et une utilisation partisane des chiffres par les organisations syndicales, par le Gouvernement, voire par les élus, laquelle rend difficile de s'accorder sur un diagnostic. Nous devons disposer de tous les outils nécessaires pour établir des diagnostics incontestables – la MEC est à cet égard un formidable instrument.

Par ailleurs, je ne voudrais pas que l'on me taxe d'un excès d'optimisme. Dans le cycle de réforme de la fonction publique que nous avons engagé, j'entends les arguments de toutes les organisations syndicales et, lorsque nous pouvons répondre, nous le faisons, en constatant les éventuels dysfonctionnements. La RGPP, anticipée par les stratégies ministérielles de réforme et les audits de modernisation de Jean-François Copé, a donné lieu à une véritable concertation. Face aux difficultés qui peuvent se faire jour, la Commission permanente de modernisation des services publics (COMMOD) a pour fonction de poser, lorsque c'est possible, un diagnostic partagé et de définir les mesures de correction possibles.

La RGPP est certes un outil formidable mais, je le répète, je n'ignore pas qu'elle peut faire naître des difficultés.

Dans la démarche de responsabilité collective que nous adoptons, aucun ministère ne peut être soustrait à l'effort collectif – *a fortiori* pas celui de l'Éducation nationale, qui absorbe plus de 60 milliards d'euros par an, soit le quart du budget de l'État, et emploie un fonctionnaire de l'État sur deux.

J'ai bien précisé que je ne désignais nullement les professeurs comme responsables du fait que les performances du système ne soient pas à la hauteur des attentes. Leur situation d'emploi et leurs conditions de travail sont aujourd'hui difficiles, et cela d'autant plus que les élèves et leurs familles sont eux-mêmes difficiles – mon expérience d' élu local ne fait que conforter mon jugement en la matière et je tiens à leur rendre hommage. En revanche, on ne saurait imaginer qu'il ne soit pas possible, avec un effectif de 800 000 à 850 000 enseignants, de parvenir à un meilleur fonctionnement et à une meilleure gestion de l'ensemble du système éducatif.

En déclarant, à l'issue du « chat » auquel j'ai participé sur le site Internet du *Monde* le 27 avril, que je me prononçais pour la suppression de 18 000 emplois dans le premier degré, l'UNSA formulait une interprétation exactement inverse à la lettre de mes propos. J'avais en effet indiqué que l'*alpha* et l'*oméga* de la politique de l'Éducation nationale ne devaient pas être la problématique exclusive des effectifs – ce qui ne signifie pas pour autant que je me désolidarise des annonces du ministre de l'Éducation nationale –, mais qu'une réflexion était nécessaire pour comprendre pourquoi 18 000 postes d'enseignant n'étaient pas en contact direct avec les élèves.

Pas plus que lorsque je siégeais à la place des rapporteurs, je ne considérerai aujourd'hui qu'il serait tabou de nous interroger sur le bien-fondé de la généralisation du système des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), même si ce dispositif a une réelle utilité dans des cas précis. Ainsi, dans ma commune et dans une commune voisine, nous avons remplacé ce système par celui de la réussite éducative, qui substitue à une démarche individualisée auprès de l'élève en difficulté une démarche de soutien familial associant des intervenants de l'Éducation nationale, au titre notamment des heures supplémentaires, et des intervenants extérieurs, tout en permettant une vision beaucoup plus homogène. Sur l'ensemble des emplois qui ne sont pas en contact direct avec les classes, il existe certainement des gisements potentiels d'économies qui, s'ils n'ont pas vocation à se substituer complètement à des suppressions d'emplois, devraient au moins pouvoir compléter la recherche de gains de productivité.

D'après les chiffres qui ont été évoqués, vous savez que l'économie liée au non-remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux correspondait à une réduction de l'ordre de 9 000 emplois, dont 5 600 étaient en surnombre. En réalité, au total, 3 400 postes étaient pris dans le stock des quelques milliers d'enseignants qui n'exerçaient pas directement devant les élèves. On retrouve ici la difficulté, que vous évoquiez tout à l'heure, de disposer de chiffres précis pour ce qui concerne tant les retraites que l'ajustement des embauches par rapport aux nombreux élèves : des décalages peuvent se produire, se traduisant par un surnombre qui permet d'ajuster en année $n+1$ le constat d'un différentiel en année n .

Il ne s'agit nullement, je le répète, de fustiger les professeurs, mais plutôt de rechercher des gains d'économies sur le fonctionnement de l'Éducation nationale.

Enfin, les évolutions démographiques devraient justifier l'ajustement des embauches. Or, depuis 1990, le nombre d'élèves a diminué de 530 000 et le nombre de professeurs a augmenté de 35 000, alors que l'évolution démographique aurait dû se traduire

par une diminution de 30 000 du nombre de professeurs. Si, comme la MEC sait le faire, nous sortons des polémiques, nous constatons que cette tendance des vingt dernières années nous octroie des marges de manœuvre pour procéder à un ajustement sans subir de pression excessive en cas d'inflexion de la courbe démographique.

Je persiste et signe ! Nous devons être très attentifs à l'éducation, qui est primordiale, et ne pas canaliser l'ensemble des mesures sur la problématique des effectifs, mais sur une meilleure gestion de l'ensemble du système. Il faut faire passer aux enseignants des messages très positifs, comme nous le faisons dans le cadre des retours des mesures catégorielles. Les enseignants doivent pouvoir, sur une base de volontariat, continuer à percevoir des rémunérations complémentaires, au titre notamment des heures supplémentaires. Tout cela doit s'inscrire dans un système à la fois respectueux des hommes, des élèves et des familles, et soucieux d'obtenir de bonnes performances.

M. David Habib, Président. Monsieur le secrétaire d'État, nous vous remercions.