

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XIII<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

46<sup>e</sup> séance

Séance du vendredi 6 novembre 2009

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**JO**  
JOURNAUX  
OFFICIELS

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### 1. **Projet de loi de finances pour 2010 – Seconde partie (n° 1946)** (*suite*) (p. 9155)

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES; PROVISIONS; RÉGIMES SOCIAUX ET DE  
RETRAITE (p. 9155)

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et pour la facilitation et la sécurisation des échanges.

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial, pour la stratégie des finances publiques et la modernisation de l'État et pour la conduite et le pilotage des politiques économique et financière.

M. Georges Tron, rapporteur spécial, pour la fonction publique et les provisions.

M. Yves Deniaud, rapporteur spécial, pour la politique immobilière de l'État et pour la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

M. Michel Vergnier, rapporteur spécial, pour les régimes sociaux et de retraite et les pensions.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la fonction publique et les provisions.

M. Jacques-Alain Bénisti,

M. François Deluga.

fonction publique et de la réforme de l'État.

Réponse de M. le ministre à la question de M. Michel Diefenbacher.

MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES  
RESSOURCES HUMAINES » (p. 9171)

État B (p. 9171)

Amendement n° 69.

MISSION « PROVISIONS » (p. 9172)

État B (p. 9172)

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »  
(p. 9172)

État B (p. 9172)

COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » (p. 9172)

État D (p. 9172)

COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE  
IMMOBILIER DE L'ÉTAT » (p. 9172)

État D (p. 9172)

### 2. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 9172)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 SECONDE PARTIE *(suite)*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946, 1967).

### GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES; PROVISIONS; RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

**M. le président.** Nous abordons l'examen des crédits relatifs à la gestion des finances publiques et des ressources humaines, aux provisions, et aux régimes sociaux et de retraite (n° 1967, annexes 23 à 26 et 37, n° 1974).

La parole est à M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et pour la facilitation et la sécurisation des échanges.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et pour la facilitation et la sécurisation des échanges.** Monsieur le président, monsieur le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, chers collègues, j'ai le plaisir de rapporter les programmes 156, « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », et 302, « Facilitation et sécurisation des échanges », de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », en quelques mots, c'est la direction générale des finances publiques – la DGFIP –, issue de la fusion, en 2008, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, et une part réduite de la direction générale des douanes et des droits indirects, relative à la fiscalité des marchandises et des transports.

L'objectif prioritaire de la DGFIP, en 2009 comme pour l'année prochaine, c'est la réussite de la fusion dans le réseau avec la mise en place des directions locales unifiées ainsi que la mise en place des services des impôts des particuliers. Bien

qu'il ne transparaisse pas dans le PAP 2010, le défi 2010 pour le directeur général et responsable du programme 156, c'est, après la création du corps des administrateurs des finances publiques, l'harmonisation des statuts et des règles de gestion pour toutes les autres catégories de personnel – A, B et C – issues des deux anciennes administrations.

Je commencerai par les moyens en personnel car la dimension humaine est très importante pour la DGFIP. En 2010, cette direction perd 2 432 agents ETPT pour n'en conserver que 121 823, ce qui représente une perte de 2 % de ses effectifs. La systématisation de ces réductions, engagée depuis 2006, commence à avoir un impact sur la composition des effectifs, la catégorie C ayant perdu plus de 8 200 ETPT en cinq ans. Je précise que ce sont les actions relatives à la fiscalité des PME et à la fiscalité des particuliers qui contribuent massivement à cette réduction des ETPT.

La politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux continue donc à être drastiquement suivie au sein de la DGFIP. Elle a pour conséquence d'amorcer un ralentissement des charges de personnel qui enregistreront cependant une hausse de 0,15 % en 2010 en raison de l'augmentation du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La demande totale de crédits du programme pour 2010 est de 8,437 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 8,429 milliards d'euros en crédits de paiement. Elle enregistre une augmentation par rapport à 2009 respectivement de 1,7 % et de 1,46 %; autrement dit, avec une inflation prévisionnelle de 1,2 %, elle ne respecte pas le principe du « zéro volume ». Cette augmentation est entièrement imputable à la hausse considérable des loyers budgétaires qui font plus que doubler – ils passent de 118 millions d'euros à 252,89 millions d'euros –, l'ensemble des dépenses parvenant tout de même à la contenir. Ainsi, les frais de fonctionnement n'augmentent que de 3 % en autorisations d'engagement et de 4,2 % en crédits de paiement.

Parmi les dépenses de fonctionnement, je reste surpris, année après année, par le montant des frais d'affranchissement au sein de certaines actions. La décision d'envoyer le formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu en un unique exemplaire a permis une économie de 1,7 million d'euros, dont 1 million au titre de l'affranchissement. Pourtant, la provision pour frais d'affranchissement de l'action « Fiscalité des particuliers » augmente de 10 % et atteint près de 63 millions d'euros. Je constate aussi une forte augmentation des dépenses de fonctionnement informatique – environ 220 millions d'euros.

Les dépenses d'investissements, estimées à 193 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 197 millions d'euros en crédits de paiement, sont concentrées dans l'action « Soutien ». Le programme informatique COPERNIC ne consommera que 12 millions d'euros en 2010 et uniquement en crédits de paiement. Pourtant, ce programme a été affecté par la création de la DGFIP et notamment le module de recouvrement « Recouvrement spécialisé des particuliers » qui, d'après la toute récente communication faite au Sénat, serait restreint au recouvre-

ment contentieux, et n'est donc pas achevé – on parle désormais de 2012. Il n'y a pas d'autorisations d'engagement inscrites en 2010 parce qu'il semble que les orientations relatives au programme COPERNIC ne soient pas encore toutes définies. Qu'en est-il exactement, monsieur le ministre, et quelles sont les nouvelles orientations de ce programme ?

En revanche, au sein de différentes actions, j'ai pu constater la présence d'investissements prévus pour l'évolution d'applications qui devaient initialement être remplacées par des « briques COPERNIC ». Ainsi, dans l'action relative à la fiscalité des PME, 2,9 millions d'euros sont réservés à l'application MEDOC. C'est pourquoi je m'étonne de la présence de presque 13 millions d'euros d'investissements absolument pas justifiés au sein de l'action « Fiscalité des particuliers ». En effet, 13 millions d'euros c'est une grosse somme, et je voudrais bien connaître sa destination, d'où l'amendement de suppression de 12,7 millions d'euros que j'ai présenté et qui a été adopté par la commission des finances.

Pour finir sur le programme 156, je souhaiterais, monsieur le ministre, attirer votre attention sur l'action « Soutien », véritable anomalie tant sur le plan budgétaire qu'en ce qui concerne les effectifs. Je suis en effet surpris par l'augmentation de 1 000 ETPT de catégorie C. Certes, cette action en perd sur d'autres secteurs, mais on ignore totalement à quelles fonctions sont affectés ces personnels. Par ailleurs, je remarque la stabilité, au sein de différentes actions, des agents chargés d'activités foncières et, compte tenu des progrès informatiques réalisés – avec les programmes Majic, Fidji... –, je me demande si l'effort de réduction des effectifs ne pourrait pas non plus se porter sur ces fonctions foncières.

Encore quelques mots pour évoquer rapidement ma préoccupation en ce qui concerne le contrôle fiscal et ses effectifs tout juste sanctuarisés, comme vous vous y étiez engagé, monsieur le ministre ; quant à la lenteur de la mise en œuvre d'un programme national, fiscal, et judiciaire ; ou encore à propos de la détérioration du taux de productivité de la DGFIP en 2010 en raison de la baisse des recettes fiscales. Je suis préoccupé, enfin, par les performances limitées de la gestion du secteur public local et la qualité comptable.

Le programme 302 concerne les douanes, la direction générale des douanes et droits indirects, ou plus précisément la surveillance et la protection de l'espace national et européen dans des conditions qui permettent aux acteurs économiques de faire circuler leurs produits le plus aisément possible tout en assurant la protection du consommateur et des producteurs. La demande de budget pour 2010 de ce programme s'élève à 1,55 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,54 milliard en crédits de paiement, ce qui correspond à une faible augmentation en euros courants et par conséquent à une diminution en euros constants.

La demande de crédits de personnel augmente de 0,4 % en euros courants tout en supportant la hausse du taux de cotisation au CAS « Pensions ». Le programme 302 ne mobilise en 2010 que 17 129 ETPT, en perdant plus de 2 % de ses effectifs en 2009 – 377 ETPT – essentiellement dans les activités de dédouanement qui ont été réorganisées.

Comme pour le programme 156, les dépenses de fonctionnement sont affectées par la forte augmentation des loyers budgétaires en parvenant quand même à en limiter l'impact. Les dépenses d'investissement sont en hausse sensible – 49,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45 millions d'euros en crédits de paiement – pour financer une politique de renouvellement et de modernisation du

dispositif aéronaval et la poursuite des investissements informatiques principalement dédiés aux activités de dédouanement. La présentation de ces investissements programmés en général sur du moyen terme – trois ans – souffre dans le PAP de ce programme d'un léger manque de précision. Surtout, je ne comprends pas pourquoi les dépenses de maintenance des scanners mobiles et Sysoscan sont portées en investissement et non en fonctionnement.

Ce programme comporte enfin quelques dépenses d'intervention, à la baisse, qui financent les mesures de soutien aux buralistes. Ces petits commerces de proximité décroissent peu à peu et je souhaite savoir, monsieur le ministre, pourquoi la proportion de débits de tabac équipés du canal de paiement dématérialisé – point de vente agréé – est limitée à 25 %, soit environ 7 145 buralistes du parc, pour le règlement des timbres amendes et des timbres fiscaux. On aurait pu élargir cette dématérialisation.

Permettez-moi de souligner les efforts engagés par la douane, notamment dans la lutte contre la contrefaçon qui explose et qui, en affectant tous les produits imaginables, y compris les médicaments, met en danger non seulement des secteurs économiques, mais la sécurité des consommateurs. Je souligne le développement du commerce en ligne comme canal important de la contrefaçon et de la contrefaçon, et le nombre limité d'agents affectés à ce contrôle puisqu'ils sont quinze.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Il s'agit de combiner économie et efficacité !

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial, pour la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et pour la facilitation et la sécurisation des échanges.** Il conviendrait qu'ils soient un peu plus nombreux !

Pour conclure, je m'interroge sur l'impact économique de la modernisation de la douane sur l'activité logistique française. Pouvez-vous nous préciser, monsieur le ministre, les ambitions de reconquête des activités de dédouanement sur le territoire français ? Tous les pays européens sont en effet soumis aux mêmes obligations de modernisation et de dématérialisation que la douane française. Il faudrait donc savoir dans quelle mesure les modernisations – avec des procédures telles que le dédouanement en ligne par transaction automatisée, le DELTA – profiteront à l'activité française.

La commission des finances a adopté les crédits de ces deux programmes en dépit de mon avis réservé sur le manque de précision sur les crédits informatiques et sur les efforts qu'il reste à fournir en matière de lutte contre la fraude fiscale.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la stratégie des finances publiques et la modernisation de l'État et pour la conduite et le pilotage des politiques économique et financière.

**M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la stratégie des finances publiques et la modernisation de l'État et pour la conduite et le pilotage des politiques économique et financière.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je concentrerai mon propos sur la RGPP.

L'évaluation des politiques publiques et la concertation avec les représentants des agents de l'État sont – je suppose que nous en sommes tous convaincus – les clefs de voûte d'une véritable politique de modernisation de l'État. Or l'évaluation reste un point faible de la politique de modernisation et la concertation connaît un véritable déficit.

En lieu et place d'une véritable évaluation des politiques publiques, la RGPP s'est caractérisée par la prédominance d'un objectif unique, choquant, et inefficace. Je dis inefficace car le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite correspond à la suppression de 33 000 postes dans la fonction publique, c'est-à-dire à 500 millions d'euros d'économie à comparer au déficit de l'État qui atteint 141 milliards d'euros.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Il n'y a pas de petites économies !

**M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial.** Non seulement cet objectif est inefficace, mais il nuit à l'efficacité qui aurait pu être celle de la RGPP. L'exercice s'est en effet limité à effectuer des coupes claires là où aurait dû prévaloir une vraie réflexion sur la réorganisation des missions de l'État. Ces coupes ont souvent été réalisées sans vision cohérente d'ensemble et sans que soit prise en compte la dimension de la qualité du service rendu.

S'agissant de la concertation, le déficit est encore plus criant. J'ai consulté les huit organisations syndicales représentées au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État : plusieurs m'ont affirmé qu'elles partageaient le souci de modernisation du service public et qu'elles étaient prêtes à accompagner une réforme de la fonction publique, mais pas sous la forme qu'elle a prise dans le cadre de la RGPP. Toutes ont estimé qu'il aurait fallu commencer par organiser un débat sur les missions et ensuite statuer sur les effectifs et les moyens. Toutes ont regretté l'absence d'une véritable concertation.

Nous avons besoin d'un débat public sur le rôle de l'État, sur ses missions et sur le service public, avec une déclinaison par ministère. Au cours de toutes les auditions que j'ai réalisées, les représentants des fonctionnaires ont insisté sur la nécessité de donner un sens à leur travail et d'expliquer la raison des réformes.

Plusieurs organisations syndicales ont souligné « le rythme rapide, voire précipité, avec lequel les réorganisations sont en train d'être effectuées, ainsi que le caractère brutal de leur mise en œuvre ». Les risques de désorganisation ont été mentionnés, avec une baisse de la qualité et une rupture dans la continuité du service. Les réformes donnent souvent l'impression que les suppressions massives d'emplois sont d'abord effectuées, avant qu'il soit tenté d'adapter le fonctionnement des services, « de façon bâclée », avec « une gestion à la petite semaine ».

Plus que dans les services centraux des ministères, c'est dans l'administration territoriale de l'État que se situent les tensions les plus fortes. Les services déconcentrés rassemblent en effet la plus grande partie des fonctionnaires de l'État. La plupart des directions régionales ou départementales sont touchées par les changements de nom, les éclatements ou les fusions. Une organisation syndicale a déclaré que l'on assistait à « une véritable destruction de services entiers comme l'inspection du travail ou la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ».

Selon les décisions prises dans le cadre de la RGPP, la réforme de l'administration territoriale de l'État doit s'appliquer au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Or de nombreux problèmes ne sont pas résolus, en particulier le fait que dans les fusions des nouvelles structures déconcentrées de l'État, les fonctionnaires resteront rattachés statutairement à leurs ministères mais dépendront hiérarchiquement des préfets.

Les chartes de gestion qui doivent régir ces situations complexes n'étaient pas encore écrites au début du mois d'octobre 2009. Une organisation syndicale estime qu'il est

important que les fonctionnaires gardent un lien fort avec leur ministère et ne se fondent pas dans une interministérielle placée, de fait, sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

C'est ainsi que, dans les services locaux de la protection judiciaire de la jeunesse, la vocation éducative et les prises en charge civiles ont été délaissées et transférées de fait aux conseils généraux. Cette modification profonde du mode d'action de l'État n'a jamais donné lieu à débat et n'a jamais été expliquée aux quelque 800 agents publics potentiellement concernés et qui sont en charge de la mettre en œuvre.

Des remarques analogues ont été faites dans le domaine de l'éducation. Mais puisque je parle de la protection judiciaire, un article paru dans *Le Monde* daté d'hier expliquait tout ce que, finalement, je décris dans mon rapport, c'est-à-dire le ressenti catastrophique de la RGPP. Une directrice départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, après une tentative de suicide, s'exprimait en ces termes : « La RGPP m'a tuée ». (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*) La façon dont la RGPP a été conduite, sa mauvaise explication ont abouti à une véritable désorganisation des services de l'administration.

Toutes les organisations syndicales que j'ai rencontrées ont affirmé que la concertation sur la RGPP n'avait pratiquement jamais vraiment eu lieu. Il y a eu, bien sûr, des commissions de modernisation au niveau national, avec des représentants de l'administration et des personnels, mais c'est à peu près tout : deux réunions se sont tenues en mars et juin 2008. Les commissions départementales de modernisation des services publics n'ont pas toujours été réunies par les préfets. Elles l'ont même rarement été, me disent les syndicats.

Les fonctionnaires ont en général appris par la presse les décisions prises dans le cadre de la RGPP, et par voie de circulaire les modalités de mise en œuvre des réformes. L'information manque, et même les hauts fonctionnaires sont demandeurs d'explication. Très souvent, l'encadrement n'a pas été plus consulté que les services qu'il a sous ses ordres. Les cadres de la fonction publique sont souvent mal à l'aise et ne comprennent pas toujours ce qu'ils doivent mettre en œuvre. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la majorité des fonctionnaires se déclarent hostiles à la RGPP, comme le montrent plusieurs enquêtes et sondages commandés par votre ministère.

Un représentant syndical cite de nombreux cas où des fonctionnaires sont informés de la fermeture de leur direction régionale ou départementale par la lecture d'un arrêté au *Journal officiel*.

Plusieurs organisations syndicales indiquent que les cas se multiplient où les fonctionnaires qui perdent leur poste dans une restructuration doivent procéder eux-mêmes à la recherche d'un nouveau poste. Certains ont été contactés par leur directeur, de façon informelle et avant toute décision de restructuration, pour leur conseiller de rechercher par eux-mêmes une affectation ailleurs. Ces agents n'ont alors pas accès à l'information sur la nature précise des réformes prévues et ne peuvent pas faire valoir leurs droits.

Plusieurs organisations syndicales ont estimé que l'on assistait de fait à la multiplication de cas de « mobilité non souhaitée ou contrainte ».

Mon dernier point concerne les primes au mérite, qui heurtent le sens du service public de nombreux fonctionnaires. Le ministère du budget, comme d'autres ministères d'ailleurs, applique ces primes depuis longtemps. Certaines organisations syndicales consultées se sont déclarées favorables

seulement aux dispositifs d'intéressement collectif, dans la mesure où ils concourent à une meilleure qualité du service et participent au pouvoir d'achat des fonctionnaires. D'autres, au contraire, ont rappelé qu'elles n'étaient pas demandeuses et ont souligné « les risques de systèmes de prime au mérite qui iraient à l'encontre de la vocation initiale des jeunes fonctionnaires quand ils ont fait le choix de la fonction publique ».

Un autre a encore déclaré : « Un sacrifice en termes de niveau de rémunération, par rapport au secteur privé, est compensé par le sentiment profond d'être au service de l'État pour remplir des missions d'intérêt général ». Ce propos traduit ce que ressentent la plupart des fonctionnaires et je pense que le Gouvernement en porte une lourde responsabilité. Comme le dit l'un d'eux, « les fonctionnaires lisent et entendent qu'ils sont le *back office*, qu'ils ne servent à rien, qu'ils sont trop souvent absents et qu'ils ne sont pas mobiles », alors même que « la motivation profonde des fonctionnaires repose d'abord sur le sens qu'ils donnent à leur mission ». Dans ce domaine, je crains que la politique de la RGPP n'ait été clairement un échec.

Nous avons, monsieur le ministre, une fonction publique que vous connaissez bien et qui est particulièrement performante. De nombreux pays étrangers nous l'envient. La RGPP aurait pu être une politique intelligente. Nous convenons tous de la nécessité de moderniser notre État. Mais en agissant avec un seul objectif, à savoir la réduction du nombre de fonctionnaires et le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, mesure que Bercy propose à tous les ministres successifs depuis des décennies, vous avez dévoyé une politique qui aurait pu être efficace. Au bout du compte, vous avez en grande partie désorganisé la fonction publique, et souvent démoralisé ses fonctionnaires.

**M. Bernard Derosier.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Georges Tron, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la fonction publique et les provisions.

**M. Georges Tron, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la fonction publique et les provisions.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais essayer d'éviter de tomber moi aussi dans la caricature. Avec toute l'estime que je porte à M. Muet, je dois dire qu'en entendant la façon dont il a rapporté, j'avais presque envie de prendre le contre-pied de ses propos sur tous les sujets. J'avais envie de lui dire que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'est évidemment pas l'objectif essentiel de la RGPP. J'avais envie de lui dire que la RGPP, c'est mille autres choses. J'avais envie de lui dire que la RGPP, c'est la troisième ou quatrième vague d'audits et de modifications de la fonction publique. J'avais envie de lui expliquer que ce n'est pas parce qu'il rencontre vingt fonctionnaires qui se plaignent qu'il n'y en a pas 2,5 millions qui sont contents qu'il y ait des réformes. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. Bernard Derosier.** C'est de la provocation !

**M. Georges Tron, rapporteur spécial.** Mais comme il n'y a plus aujourd'hui que M. Muet et M. Derosier pour aborder le débat de cette façon, je vais essayer, en ce qui me concerne, de m'en éloigner. Parce que sinon, nous serions complètement à côté du sujet.

Le programme 148 de la fonction publique, qui fait l'objet du rapport spécial que la commission des finances a bien voulu me confier, constitue l'un des neuf programmes de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

De ce programme, je retiendrai les quelques chiffres qui me semblent essentiels, après quoi je vous ferai part de quelques observations, dont certaines sont critiques. Ce n'est pas parce que l'on siège de ce côté-ci de l'hémicycle qu'il ne doit pas y avoir de critique, et ce n'est pas parce que l'on siège de ce côté-là qu'il doit n'y avoir que des critiques. Essayons d'être un peu plus nuancés.

D'abord, les crédits demandés pour ce programme sont relativement stables par rapport à 2009 : 222,8 millions d'euros en crédits de paiement contre 220,1 millions cette année.

En matière d'action sociale interministérielle, 139,4 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés. Les prestations servies à ce titre sont très diverses. Certaines d'entre elles sont de nature collective, comme le logement, les crèches, la restauration. D'autres sont de nature individuelle : l'aide à l'installation des personnels, les chèques vacances, le chèque emploi service universel, la garde d'enfant, le prêt mobilité. On assiste depuis plusieurs années à un mouvement qui se confirme cette année, à savoir un transfert progressif des prestations collectives vers les prestations individuelles. Les changements de comportement des intéressés conduisent, par exemple, à privilégier le chèque déjeuner par rapport à la construction de restaurants administratifs.

À ces 139,4 millions, il y a lieu d'ajouter le coût de l'action sociale de l'ensemble des ministères, évalué à 800 millions d'euros par an. L'enveloppe globale n'est donc pas très éloignée du milliard d'euros.

Les accords de janvier 2006 et 2008 ont permis d'améliorer certains dispositifs préexistants, comme l'aide à l'installation des personnels ou les réservations de logements à destination des agents de l'État. Le plan de réhabilitation des restaurants inter-administratifs est mis en œuvre. L'ensemble est budgétairement bien cadré.

S'agissant des crédits de la formation professionnelle des fonctionnaires, 83,4 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour 2010. En ce qui concerne l'École nationale d'administration, je suis surpris, et, pour tout dire, agacé, car j'ai le sentiment de parler dans le désert. Le contrat d'objectifs et de moyens de cette école, qui avait pourtant fait l'objet d'un engagement dès 2006, n'est toujours pas signé, malgré les promesses qui sont faites année après année sur le sujet. En d'autres termes, l'établissement chargé de former les hauts fonctionnaires de la République s'affranchit de la logique que toute l'administration est tenue de respecter.

Nous ne disposons pas non plus d'indicateurs pertinents : ainsi, celui qui doit mesurer le coût d'un élève de l'ENA ne comprend toujours pas les dépenses d'investissement de l'école.

Quant à la dotation de l'État, elle doit augmenter de 35,7 à 36,1 millions d'euros. Certes, la réforme de l'ENA présentée par le Président de la République comporte la mise en place, effective depuis octobre 2009, d'une classe préparatoire réservée aux publics défavorisés, mais j'estime que ce coût supplémentaire devrait être compensé par un autre volet de la réforme, la réduction de vingt-sept à vingt-quatre mois de la durée de la scolarité, et non par une augmentation des crédits. Cela fait maintenant trois ou quatre ans que nous disons que les crédits de l'ENA sont perpétuellement en augmentation, que l'on nous promet que c'est la dernière année, et que l'on constate qu'il n'en est rien.

Si l'on compare avec les instituts régionaux d'administration, il y a matière à s'interroger. Les IRA en sont à leur deuxième génération de contrats. L'indicateur de performance présenté dans le projet annuel de performances mesure le coût complet de chaque élève et la subvention demandée est, quant à elle, en légère baisse. On voit bien la différence entre l'École nationale d'administration et les IRA.

En plus de ces crédits interministériels, inscrits au programme « Fonction publique », les crédits dépensés par les différents ministères en faveur de la formation continue étaient estimés en 2007 à un peu plus de 2 milliards d'euros. On voit donc que la formation continue d'être une priorité de l'État.

Par ailleurs, les deux changements principaux de la stratégie de performance du programme concernent, d'une part, le rétablissement de l'indicateur mesurant les fusions de corps – nous nous en réjouissons, car il avait été supprimé l'année dernière, contre notre volonté – et, d'autre part, la création d'un nouvel indicateur consacré à la politique de rénovation des concours, qui se substitue à deux indicateurs relatifs à la mise en œuvre du droit individuel à la formation et à la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Très bien !

**M. Georges Tron, rapporteur spécial.** Cela répond à un souhait que plusieurs d'entre nous avons formulé l'an dernier.

Un petit regret, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a fourni – un peu tardivement d'ailleurs, mais ce n'est pas bien grave – des statistiques relatives à l'utilisation effective du droit individuel à la formation. Ainsi, en 2008, le dispositif a concerné 868 agents pour 2 330 jours de formation. Le maintien de l'indicateur correspondant aurait permis de voir comment, ces prochaines années, le droit individuel aura évolué. Nous manquerons peut-être de cet outil.

Un autre regret : les crédits de personnel et le plafond d'emploi de la DGAFP ne sont toujours pas rattachés au programme. Là encore, c'est une demande que nous avons formulée de manière répétée sur plusieurs bancs. Comme en ce qui concerne l'ENA, je finis par me lasser un peu.

J'en viens à mon point annuel sur les efforts de maîtrise des effectifs. Comme cela a été dit – mais je le formule de façon radicalement différente –, les effectifs des ministères proprement dits connaîtront en 2010 une réduction non négligeable, puisque, s'agissant des départs en retraite, 33 734 ETPT – équivalents temps plein travaillé – ne seront pas remplacés, contre 30 600 en 2009 et 23 000 en 2008. Le taux de non-remplacement atteindra presque les 50 % en 2010. Au total, le nombre de postes non remplacés dans la période 2007-2010 sera supérieur à 100 000.

Cette année comme les années précédentes, il est à noter que tout cela est évidemment fait avec discernement. Il faut en effet être capable d'identifier les secteurs où les effectifs peuvent être réduits et ceux où, à l'inverse, la demande sociale et les besoins augmentent. Nous constatons avec satisfaction que le Gouvernement agit en ce sens.

Je précise d'ailleurs que depuis des années, nous avons eu l'occasion de travailler avec les syndicats. Pour répondre directement à ce que disait l'orateur précédent, un très grand débat sur la fonction publique a été lancé par Éric Woerth et par André Santini quand il était secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Ce débat a donné lieu à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de milliers de connexions sur le site du ministère. Plusieurs forums ont été organisés.

Tous les députés qui s'intéressent à ces questions, y compris ceux de l'opposition, y ont participé. On ne peut donc pas parler de coupes drastiques réalisées sans concertation.

Si je me souviens bien, monsieur le ministre, en 2002-2003, vous étiez en charge de la réforme de l'État, et c'est vous qui, avant M. Copé, avez lancé les premiers audits.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Les SMR.

**M. Georges Tron, rapporteur spécial.** Ces SMR sont devenus, sous Jean-François Copé, les audits de gestion ; maintenant, c'est la RGPP. Tout le monde sait que, depuis le début, les réductions sont menées dans un cadre de concertation et avec discernement en fonction des besoins des services, et pas avec la seule volonté de faire des économies – le chiffre avancé par M. Muet est là pour le démontrer. Je le répète donc sans aucun parti pris – vous le verrez dans un instant –, on ne peut dire que les choses ont été faites sans concertation, de façon drastique et avec le seul objectif de réduire les effectifs.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Tout à fait !

**M. Georges Tron, rapporteur spécial.** Contrairement à ce que l'on peut entendre ici ou là, la réduction des effectifs ne se justifie pas par de simples raisons financières : compte tenu du reversement de la moitié des économies réalisées aux agents en poste, notamment sous la forme de mesures catégorielles, la réduction des effectifs – environ 30 000 personnes en 2010 – ne contribue à combler le déficit qu'à hauteur de 500 millions d'euros environ. C'est une décision courageuse que le Gouvernement a prise en décidant d'affecter un euro à la réduction du déficit et un euro à l'augmentation des fonctionnaires. Personne ne la lui imposait. Les syndicats n'ont jamais critiqué cette mesure, ils l'ont même saluée puisqu'elle abondait la politique salariale de la fonction publique. La logique de la démarche n'a donc rien à voir avec ce que j'ai entendu jusqu'à présent.

En réalité, ce sont surtout les nécessités liées à la réorganisation de l'État qui justifient cette politique et qui doivent en dessiner les grands axes. N'oublions pas que nous figurons aujourd'hui parmi les pays de l'OCDE – si nous ne sommes pas le premier pays – où le rapport entre le nombre d'agents publics et la population est le plus élevé. Et ce n'est pas de demander perpétuellement plus d'agents qui tiendra lieu de politique alternative.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Très bien !

**M. Georges Tron, rapporteur spécial.** Le fond du problème, monsieur le ministre, c'est que le transfert des administrations centrales vers les opérateurs se poursuit. Déjà signalé les années précédentes, ce tropisme est préoccupant. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs atteint ainsi 336 163 équivalents temps plein travaillé dans le projet de loi de finances pour 2010 alors qu'il n'était que de 265 948 en 2009. Si l'on fait abstraction des mesures de transfert et de périmètre – dont les transferts consécutifs au passage à l'autonomie financière de trente-trois universités, qui concernent environ 66 000 ETPT –, les effectifs sous plafond augmenteront à périmètre constant de 352 ETPT en 2010. Nous restons donc dans la logique des années précédentes : le taux d'effort demandé aux opérateurs est de l'ordre du quart de celui qui est demandé à l'administration centrale.

Aujourd'hui, des transferts s'opèrent des administrations centrales de l'État vers toutes les agences et organismes divers et variés, qui accueillent des emplois en plus. J'ai montré, dans de multiples rapports présentés à cette assemblée, comment les opérateurs s'affranchissent de toutes les

règles que nous voulons appliquer à l'État. Depuis 1996, les effectifs de la fonction publique d'État ont progressé en moyenne annuelle de 0,3 %, mais cette hausse est imputable aux établissements publics, dont les effectifs ont augmenté en moyenne de 4,9 % par an, tandis que ceux des ministères baissaient de 0,2 %. La réduction des effectifs de l'administration centrale est donc en grande partie annulée par les transferts vers les opérateurs.

Sans vouloir le montrer particulièrement du doigt, le ministère de la culture est à cet égard emblématique : ces dernières années, le nombre des emplois de l'administration centrale a connu une baisse substantielle de 8 000 à 9 000 fonctionnaires, mais, à l'inverse, l'augmentation des effectifs des opérateurs a été beaucoup plus substantielle. Il faudra donc, monsieur le ministre prêter la plus grande attention à ce que les transferts vers les opérateurs n'annihilent pas l'effort significatif réalisé par les administrations centrales. Pour sa part, la commission des finances dans son ensemble, et avec le soutien de son président, y sera particulièrement attentive.

S'agissant des dépenses de personnel hors pensions, elles sont à peu près stables, à 82 milliards d'euros pour 2010 – les effectifs ne diminuent donc pas tant que cela.

En matière de gestion des ressources humaines de la fonction publique, on peut constater des avancées. Chaque ministère a élaboré un schéma stratégique de GRH visant à mettre en place une nouvelle gouvernance. J'ai relevé cependant que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière ignorent bien souvent ces schémas de GRH. Mon collègue Yves Deniaud, en tant que président du conseil pour l'immobilier de l'État, ne manquera sans doute pas de le souligner, comme j'ai pu le faire à diverses reprises, et encore aujourd'hui. Les ministères persistent à maintenir des effectifs au-delà des règles de diminution pour continuer à disposer d'autant d'espace et échapper à la norme des 12 mètres carrés par agent. Ce subterfuge, dont le ministère des affaires étrangères nous a encore donné un exemple, nous l'avons déjà dénoncé et il ne trompe plus personne.

Par ailleurs, le nombre de corps relevant de l'État et des établissements publics administratifs devrait passer à 382 au 1<sup>er</sup> janvier 2010, contre 700 en 2005. On avance donc dans la bonne direction. La répartition en une quinzaine de filières professionnelles principales regroupant quarante ou cinquante corps est donc en train de se mettre en place.

La rémunération à la performance individuelle se généralisera tout d'abord aux personnels d'encadrement intermédiaire et supérieur de la filière administrative ; elle est ainsi étendue dans un premier temps à l'ensemble des attachés, qui devront tous bénéficier de la prime de fonctions et de résultat. À partir de 2010, la prime sera étendue aux administrateurs civils, aux titulaires d'emplois fonctionnels et, sur la base du volontariat, aux agents de catégorie B.

En dernier lieu, la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique du 3 août dernier a levé une grande partie des obstacles statutaires et financiers à la mobilité et permettra de mieux assurer la continuité du service. Jusqu'alors, moins de 5 % des agents bénéficiaient de la mobilité. La loi va améliorer substantiellement la situation.

Dans ce domaine comme dans d'autres, je vous apporte tout mon soutien, ainsi que la commission des finances qui a adopté les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Jacques Alain Bénisti.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Yves Deniaud, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la politique immobilière de l'État et pour la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

**M. Yves Deniaud, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la politique immobilière de l'État et pour la gestion du patrimoine immobilier de l'État.** Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, la politique immobilière de l'État trouve sa traduction dans les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et ceux du programme 309 du budget général « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Dans ce cadre, je vous ferai part des quelques réflexions que m'ont inspirées les différents contrôles sur pièce et sur place que j'ai eu l'occasion d'effectuer au cours de ces derniers mois.

En 2010, le compte d'affectation spéciale devrait enregistrer des recettes estimées à 900 millions d'euros. Pour mémoire, elles étaient prévues à hauteur de 1,4 milliard en loi de finances initiale 2009. Toutefois, la baisse du marché de l'immobilier constatée depuis mi-2008 incite fort justement l'État à attendre des jours meilleurs pour la cession de ses immeubles. Les prévisions 2009 ne seront donc sans doute pas réalisées, mais c'est le bon sens qui le commande.

En application des règles du CAS, à l'exception du ministère de la défense qui récupère l'intégralité des cessions qui le concernent, 15 % des 200 millions d'euros issus des cessions des ministères – soit 30 millions d'euros en 2010 – devraient être affectés au désendettement de l'État. En vertu d'une clause de retour, 65 % du produit des cessions est attribué au ministère qui vend, les 20 % restants étant mutualisés entre les ministères, de façon à ce que les ministères gros propriétaires ne s'enrichissent pas au détriment de ceux qui possèdent moins. Une partie des cessions prévues en 2009 sera reportée sur 2010. Pour mémoire, les cessions réalisées en 2008 s'élevaient à 397 millions d'euros.

En 2010, l'État devrait continuer à rénover et à acheter : dans le présent projet de loi de finances, les dépenses immobilières représentent 870 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 1,340 milliard en 2009.

L'article 28 du présent projet de loi de finances pour 2010 tend à modifier le périmètre du compte d'affectation spéciale en y intégrant les droits à caractère immobilier attachés aux biens. Cela se traduira par une extension des dépenses aux biens qui ne sont pas propriété de l'État. Cette modification me donne l'occasion de regretter à nouveau que le produit des cessions ne soit pas entièrement mutualisé entre les différents ministères. Faire de l'État un propriétaire unique, dont la gestion des biens serait confiée à un instrument unique, France Domaine, est une priorité absolue. La MEC et la commission des finances partagent cette conviction depuis 2005.

Par ailleurs, la stratégie de performance du compte d'affectation spéciale ne prévoit toujours pas de tableau de bord mesurant les indicateurs d'efficacité immobilière des ministères. Ainsi, l'absence de ratios de surface et de coûts empêche les comparaisons entre ministères, ce qui en arrange plus d'un.

En 2010, il est prévu une extension du dispositif des loyers budgétaires à l'ensemble du parc immobilier de l'État, y compris aux services déconcentrés dans les départements. Cette extension est un vrai progrès. Les loyers seront logiquement indexés sur les prix du marché. Toutefois, cette règle

n'est pas toujours respectée, j'en citerai un exemple. Ce dispositif des loyers budgétaires devra évidemment être étendu aux opérateurs de l'État, dont le patrimoine a été, par ailleurs, enfin et pour la première fois, entièrement répertorié, à quelques exceptions près. Je tiens d'ores et déjà à saluer ce que je considère comme une véritable avancée. Avec le recul, il est incroyable que cela n'ait pas été fait plus tôt.

Il faut se réjouir de connaître enfin le patrimoine complet des opérateurs de l'État, même s'il a fallu un courrier comminatoire du ministre Éric Woerth, menaçant de réduire les subventions et de supprimer la part variable de la rémunération des dirigeants, pour y parvenir. On voit bien là l'état d'esprit de certains de ces organismes. L'évaluation du parc par France Domaine est en cours. Espérons qu'elle ne nécessitera plus de faire appel à quelque forme de pression. Dans la foulée, tous les opérateurs devront présenter, avant le 30 juin 2010, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Le programme « Entretien des bâtiments de l'État », créé par la loi de finances pour 2009, regroupe les crédits d'entretien lourd incombant au propriétaire, dans le respect des objectifs du Grenelle de l'environnement pour son volet « État exemplaire ». Ces crédits sont prélevés sur les missions et programmes des ministères. Les dépenses d'entretien « sanctuarisées » à l'intérieur du programme, qui représentaient 12 % des loyers budgétaires en 2009, passeront à 16 % en 2010, puis à 20 % en 2011 – soit respectivement 77 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2009, et 169 millions en 2010. À ces dotations s'ajoutent les crédits adoptés dans le cadre du plan de relance : 120 millions d'euros en crédits de paiement et 220 millions en autorisations d'engagement en 2009, et encore 120 millions d'euros de crédits de paiement en 2010. Cette mutualisation va dans le sens que nous souhaitons depuis quatre ans.

Les visites effectuées dans les services déconcentrés m'ont convaincu du caractère indispensable d'une gestion mutualisée des crédits d'entretien au niveau territorial. Or, j'ai pu constater des résistances – c'est le moins que l'on puisse dire – à cet objectif de gestion unifiée de l'immobilier de la part des administrations centrales.

Là où les services déconcentrés font preuve de beaucoup de bonne volonté, les services centraux, très souvent, trop souvent, refusent d'admettre qu'ils ne doivent plus se comporter en propriétaires. Il en résulte des conflits entre les préfets et les trésoriers payeurs généraux et une situation intenable pour les directeurs régionaux ou départementaux des services déconcentrés de l'État, pris entre la nécessité d'une mutualisation dans leur région ou leur département et des consignes venant de leur administration centrale qui ne veut pas lâcher ce qu'elle considère comme son bien.

Je voudrais souligner, pour la regretter, la complexité de la gestion des crédits du programme. En effet, les crédits sont mis à disposition de quatorze budgets opérationnels de programme en application d'une convention de délégation de gestion entre France Domaine et les responsables de BOP. Au-delà de la complexité de gestion, on voit que les ministères continuent à se considérer comme destinataires de ces crédits, au détriment de France Domaine.

Un mot à présent sur le projet de regroupement des services du ministère de la défense à Balard. Cette opération en cours est particulièrement importante. Le montant de la cession des emprises parisiennes du ministère par le biais d'une filiale *ad hoc* de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts et consignations, estimé à 800 millions d'euros, aurait initialement dû financer la rénovation de l'existant et la construction des

nouveaux bâtiments. Cette somme servira finalement au financement de la loi de programmation militaire. Le projet Balard, évalué initialement à 600 millions d'euros, sera donc réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé prévoyant une dépense d'environ 100 millions d'euros par an, pendant trente ans. Cette somme intégrerait également le coût de services tels que l'entretien, le nettoyage, la restauration et, ce qui me laisse particulièrement perplexe s'agissant du ministère de la défense, la sécurité extérieure des bâtiments assurée par une société privée de gardiennage. Il est un peu curieux que l'armée, qui est censée garder les Français, soit obligée d'avoir recours au privé. Je souhaite vivement obtenir des explications quant à la ventilation de ces dépenses. J'imagine bien qu'il ne faut pas dévoiler les montants aux trois entreprises concurrentes déclarées pour cette opération. Mais il faut savoir ce qui figure dans l'appel d'offres, dans l'appel à candidature de ce projet PPP et connaître la part qui revient à la construction, à la rénovation par rapport à l'objectif initial de 600 millions d'euros. Nous devons savoir en quoi consistent les frais de fonctionnement qui seraient délégués à ces opérateurs privés.

J'en viens maintenant à certains des contrôles sur pièce et sur place effectués au cours de ces derniers mois.

Je veux d'abord évoquer, une nouvelle fois, le centre de conférences de l'immeuble du ministère des affaires étrangères, situé rue de la Convention à Paris. Le ministère a installé une grande partie de ses services dans l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale. Je ne reviens pas sur le montant de la vente de 85 millions à une filiale du groupe Carlyle de droit luxembourgeois, montage qui a permis à cette société d'échapper aux plus-values.

L'immeuble rénové, après travaux, a été revendu 375 millions au ministère des affaires étrangères. Cet immeuble, de forme trapézoïdale, abrite en son milieu un centre de conférences qui aurait pu remplacer celui de l'avenue Kléber, qui a été cédé. Mais dans la mesure où des bureaux donnent dessus, ce qui engendrerait des problèmes de sécurité, il ne peut prétendre, pour le moment, au statut de centre de conférences international. De plus, il manque des salles de réunion pour les délégations étrangères. Cela étant – je reviens à l'exemple cité par M. Tron tout à l'heure –, les bureaux peuvent accueillir 1 400 agents alors que la RGPP, validée définitivement par un CMPP, prévoit, à terme, un effectif de mille agents, ce qui devrait dégager la surface suffisante pour la réalisation d'un centre de conférences international sans avoir besoin d'une autre implantation, qui coûterait au moins 100 millions d'euros.

Je souhaite également évoquer les deux agences immobilières du ministère de la justice qui donnent encore cette année matière à observation. Elles ont d'ailleurs fait l'objet de trois référés de la Cour des comptes. On peut légitimement s'interroger sur ce qu'apportent réellement l'Agence publique pour l'immobilier de la justice – qui s'est elle-même rebaptisée ainsi – et l'Établissement public du palais de justice de Paris, chargé de la construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris. Dans les deux cas, il y a confusion des rôles entre le propriétaire et l'occupant. À l'instar de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels – EMOC – du ministère de la culture, je considère que ces deux agences ont une fâcheuse tendance à s'affranchir de la discipline induite par la nouvelle politique immobilière de l'État. En outre, je constate qu'il existe, au sein du ministère de la justice, des rôles redondants entre ces deux agences et les services du ministère, notamment les services administratifs régionaux.

Ma première recommandation consiste à mettre fin à l'absence totale de convention d'objectifs et de moyens. La réforme de la carte judiciaire devrait, selon le ministère, coûter 385 millions d'euros, qui s'ajoutent aux 1 268 millions d'euros de travaux programmés par ailleurs sur les bâtiments judiciaires. Je parlais tout à l'heure de la confusion des rôles. Sur les 385 millions d'euros de travaux, 260 millions sont effectués par l'APIJ et 125 millions par les SAR. Pourquoi cette dichotomie existe-t-elle pour réaliser des travaux identiques? Les sommes en cause justifient largement que le contrôle soit perfectionné. À tout le moins, une certaine cohérence doit être recherchée entre la réforme de la carte judiciaire et la politique immobilière du ministère. Il n'est pas forcément nécessaire de regrouper physiquement les tribunaux fusionnés. Des économies certaines pourraient être réalisées sur les 385 millions si l'on prenait en compte cet aspect.

L'Établissement public du palais de justice de Paris, en veille pendant cinq ans, a été réactivé. Le Président de la République a annoncé que ce tribunal serait réalisé dans le quartier des Batignolles. L'achat du foncier auprès de la SNCF est évalué à environ 60 millions d'euros. Il devrait s'opérer d'ici à la fin de l'année 2009. Dans le cadre du projet précédent sur le site de Tolbiac, le coût des travaux avait été estimé à 800 millions d'euros. À ce sujet, je m'interroge sur la nécessité de maintenir l'EPPJP en tant que maître d'ouvrage de l'opération, alors qu'il existe un opérateur général de l'immobilier, l'APIJ. On me répond qu'il fallait associer la ville de Paris, mais il aurait sans doute été possible de le faire sans multiplier les instances.

Nous avons également enquêté sur la rémunération du directeur commun aux deux agences – l'APIJ et l'EPPJP. Celui-ci ne perçoit qu'une rémunération, mais la Cour des comptes s'est aperçue que cette dernière n'avait pas de base légale, son montant ayant été fixé par le ministre du budget de l'époque au-dessus du plafond voté par le conseil d'administration de l'Agence.

Enfin, je souhaite évoquer le regroupement des services centraux du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer à la Défense, dans et autour de l'immeuble de la Grande Arche. J'ai pu vérifier l'implantation générale des différents immeubles occupés par le ministère. Le bien-fondé de cette opération de regroupement, en termes de fonctionnalité et d'efficacité pour l'activité quotidienne des personnels du ministère, n'est pas contestable.

J'ai pu apprécier les compétences acquises par les services chargés de la gestion immobilière du MEEDDM. Celles-ci mériteraient certainement d'être mises à disposition de l'ensemble des administrations et opérateurs de l'État dans le cadre de la mutualisation de l'entretien. J'ai en effet pu constater, à de nombreuses reprises, que l'efficacité immobilière était loin d'être la règle chez ces derniers, mais il semble que le ministère fasse preuve de mauvaise volonté en l'espèce.

Cependant, au-delà de l'effet positif en terme fonctionnel, les services du ministère mettent en avant les conséquences financières bénéfiques de ce déménagement.

**M. le président.** Mon cher collègue, je vous prie de conclure.

**M. Yves Deniaud, rapporteur spécial.** Ce regroupement devrait permettre une économie de 2 millions d'euros par an en coût de fonctionnement. À ce moindre coût de fonctionnement viendrait s'ajouter une économie annuelle de près de 700 000 euros sur les loyers du ministère.

Compte tenu des loyers pratiqués dans le quartier de la Défense, en tout point comparables à ceux en vigueur dans certains quartiers parisiens, et selon les informations transmises par le MEEDDM, l'économie réalisée sur les loyers est finalement toute relative. Je tiens donc à minimiser énergiquement l'argument, souvent avancé, du caractère emblématique d'une première implantation de services centraux ministériels située hors Paris intra-muros. En ce qui concerne le site de La Défense, cet argument ne tient pas.

J'ose également espérer que le regroupement des services à La Défense autour de la Grande Arche répond à une vraie démarche de mutualisation et de rationalité et n'est pas uniquement lié au caractère monumental de cet édifice, ou au prestige qui en découle.

Il conviendra donc de rester vigilant sur les éventuelles futures opérations de regroupement que le ministère serait amené à effectuer dans l'avenir. En particulier, je veux voir dans le projet du ministère d'investir la totalité de la Grande Arche, l'abandon définitif du projet de construction d'un immeuble de grande hauteur sur un terrain appartenant à l'État, devant être libéré par les travaux d'aménagement du boulevard circulaire du quartier de La Défense, projet qui serait autrement plus coûteux.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et ceux du programme « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». J'invite l'Assemblée à faire de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Vergnier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les régimes sociaux et de retraite et les pensions.

**M. Michel Vergnier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les régimes sociaux et de retraite et les pensions.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'ensemble des crédits consacrés par l'État au financement des retraites pour 2010 devrait représenter 56,8 milliards d'euros, soit environ 20 % des dépenses du budget général. Les enjeux financiers sont donc importants. Ces crédits sont retracés, d'une part, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite », et, d'autre part, sur le compte d'affectation spécial « Pensions ».

L'effort de l'État pour le financement des retraites va devoir encore s'accroître dans les années qui viennent en raison, d'une part, de la baisse du nombre de cotisants, corollaire de la baisse des effectifs, et, d'autre part, de la chute des transferts de compensation. En effet, l'essentiel de ces transferts est constitué de la « surcompensation » entre régimes spéciaux et « compensation vieillesse spécifique ». Ils représentent, pour l'exercice 2010, un financement de l'ordre de 525 millions d'euros sur les régimes de la mission et de 204 millions d'euros sur les pensions civiles et militaires de retraite. Aux termes de la loi du 21 août 2003, le taux servant à son calcul doit diminuer progressivement pour s'annuler en 2012. Toutefois, le Gouvernement a choisi de modifier à la hausse les taux appliqués pour les exercices 2009 et 2010, certainement pour tenir compte des difficultés rencontrées pour financer les retraites.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous en dire plus sur les taux qui seront appliqués dans les années à venir? La fin de la surcompensation entre régimes spéciaux prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2012 par la loi d'août 2003 est-elle toujours d'actualité?

L'objectif de la mission « Régimes sociaux et de retraite » est d'assurer l'équilibre des régimes de retraite caractérisés par un fort déséquilibre démographique. L'État verse une subvention pour assurer le service des prestations dues. En tant que rapporteur spécial, mon souci est de vérifier que les subventions d'équilibre versées aux différents régimes soient correctement calibrées en loi de finances initiale.

S'agissant des crédits inscrits sur cette dernière mission, ils s'élèvent à 5,7 milliards d'euros, en hausse de 10 % par rapport à ceux inscrits en 2009.

La mission bénéficie ainsi d'une majoration du plafond de crédits prévu par le budget triennal d'un montant de 270 millions d'euros. Je veux voir dans cette progression de 10 % des crédits inscrits une volonté de sécurité budgétaire, mais j'y vois aussi les limites de la programmation triennale.

On a pu constater, ces dernières années, que l'État avait tendance à reporter sur d'autres les charges qui lui incombaient pour économiser quelques millions sur une ligne budgétaire ou une autre. Ce fut le cas avec le régime de retraite de la SNCF. À cet égard, je me réjouis, monsieur le ministre, qu'en janvier dernier, la dette de l'État envers la caisse de retraite de la SNCF ait été pratiquement apurée pour un montant de 329 millions d'euros.

Je me souviens également que la dotation inscrite en faveur de la caisse de retraite de la RATP dans le projet de loi de finances pour 2008 avait été estimée dans l'hypothèse irréaliste d'un adossement au régime général. Une dotation complémentaire de 80 millions d'euros a donc été inscrite ensuite en loi de finances rectificative.

L'augmentation des crédits inscrits sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » s'explique également par la hausse de 65 % de la subvention au régime de retraite des mineurs. Cette augmentation substantielle est due, non seulement à la baisse des transferts en provenance des autres régimes, mais également au programme de valorisation de son actif immobilier. En loi de finances pour 2009, le produit des ventes avait été estimé à 420 millions d'euros. J'avais dit à l'époque que ce montant me semblait surestimé ; il sera probablement en dessous de 300 millions d'euros. À ce propos, monsieur le ministre, pourriez-vous nous indiquer où nous en sommes s'agissant de la réalisation des ventes pour l'exercice 2009 ? Pour 2010, il est prévu que le produit des ventes s'élève à 140 millions d'euros. J'espère que cet objectif sera tenu même si ce programme risque de connaître des aléas dus à la situation du marché immobilier.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Pensions », les prévisions de dépenses sont estimées à 51,1 milliards d'euros en 2010, en augmentation de 1,64 % par rapport à 2009.

Je veux, monsieur le ministre, saluer la création du service des retraites de l'État issu de la fusion du service des pensions et des centres régionaux des pensions. La création de ce nouveau service initie la modernisation de l'ensemble des administrations gestionnaires de ressources humaines. Il mettra en œuvre la collaboration inter-régimes ainsi que le droit à l'information sur les retraites qui conduit à gérer les droits à pension des personnels en activité par un compte individuel de retraite, ce qui semble satisfaire tout le monde. En tout état de cause, on y voit plus clair. On constate toutefois que la réforme de la gestion des pensions se traduit par une hausse de 10 % des coûts de gestion.

J'en viens aux crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ». Les pensions civiles et militaires de retraite représentent plus de 90 % des crédits retracés dans

le compte. Les charges des pensions civiles et militaires devraient s'élever respectivement à 36,3 milliards d'euros et à 8,9 milliards d'euros. Les transferts vers les autres régimes seront de l'ordre de 1,3 milliard. Les prévisions sont fondées sur une croissance de 3 % du nombre des bénéficiaires de pensions civiles et de 0,4 % du nombre de bénéficiaires de pensions militaires de retraite.

Le taux de la contribution employeur, qui ajoutée aux autres recettes propres – cotisations salariales et divers transferts – permettra de couvrir les dépenses, passera de 60,14 % à 62,14 %, au titre des personnels civils, soit une hausse de deux points qui pèse lourdement sur les dépenses de personnel des ministères. Ce taux de contribution restera à peu près stable à 108,63 % pour les personnels militaires. Ces deux contributions doivent procurer plus de 34 milliards de recettes.

De fait, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux diminuera l'assiette de cotisation et engendra automatiquement une augmentation de la contribution employeur pour les ministères concernés.

Par ailleurs, s'agissant des recettes exceptionnelles en provenance de France Télécom, l'échéancier des versements prévus n'est pas respecté. En 2006, un versement complémentaire de 700 millions d'euros a été demandé afin d'équilibrer le compte sans effort supplémentaire de l'État : 578 millions d'euros et 635 millions d'euros seront versés pour 2009 et 2010 par France Télécom, soit 100 millions d'euros supplémentaires par rapport à ce qui était prévu. Il ne restera plus que 243 millions d'euros pour abonder le compte d'affectation spéciale en 2011. Cette ressource en provenance de France Télécom a été asséchée. Au-delà de 2011, les cotisations employeurs devront également compenser la perte de cette recette.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale, je m'interroge sur son fonds de roulement qui a été reconstitué fin 2008 grâce à des recettes exceptionnelles de recouvrement de créance sur les exercices antérieurs. Je souhaiterais que son montant soit clairement indiqué dans les documents budgétaires – ce qui n'est pas le cas –, tout au moins dans le rapport annuel de performances.

Face à ces dépenses obligatoires qu'il convient d'honorer, mais compte tenu des incertitudes, j'ai émis en commission un avis réservé, car année après année, nous ne disposons pas de toutes les informations. Toutefois, je vous informe, monsieur le ministre, que la commission des finances s'est prononcée favorablement.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Très bien.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la fonction publique et les provisions.

**M. Bernard Derosier,** rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la fonction publique et les provisions. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je limiterai mon propos à l'examen du programme 148 consacré à la fonction publique et je tiens à votre disposition le rapport que j'ai rédigé au nom de la commission des lois. Pour le préparer, j'ai moi aussi mené la concertation, chère au Gouvernement et aux rapporteurs de la majorité, mais les propos de mes interlocuteurs, notamment les organisations syndicales de la fonction publique, ne vont pas tout à fait dans le sens de ce que vient de dire notre collègue Georges Tron.

Je veux d'emblée constater une carence. Votre politique, monsieur le ministre, ne porte, en effet, aucune action significative pour la fonction publique. Pourtant, les enjeux auxquels doivent faire face l'État et son administration devraient vous encourager à présenter mieux qu'un budget immobile et contraint.

Je tiens tout d'abord à signaler que le niveau des crédits destinés à financer les actions de formation continue des fonctionnaires laisse planer des incertitudes sur l'effectivité du droit à la formation reconnu aux fonctionnaires en 2007. Plusieurs textes de loi ont reconnu un « droit à la formation tout au long de la vie » pour tous les agents publics. Pourtant, leur mise en application montre des résultats quasi inexistantes.

Le droit individuel à la formation – soit vingt heures par an – est subordonné à l'accord de l'employeur, c'est-à-dire l'État, qui juge si les demandes de formation sont compatibles avec les nécessités du service. Il en résulte que ce droit individuel à la formation n'est pas mis en oeuvre dans la plupart des administrations et qu'il n'est pas donné suite aux demandes des agents. De ce fait, il ne peut que difficilement être qualifié de « droit individuel » s'il est utilisé pour les formations qui répondent aux besoins des administrations et non au souhait des agents. De plus, il n'y a pas de moyens de financement supplémentaires dans votre budget, ce qui fait que le droit individuel à la formation ne fait que remplacer des actions de formation existantes. Il serait extrêmement regrettable que le droit individuel à la formation reste lettre morte, un droit purement théorique pour les agents.

Dans le domaine de l'action sociale interministérielle, j'observe que l'on a substitué de nouvelles prestations aux prestations existantes, sans réelle amélioration globale pour les agents.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Quelle mauvaise foi !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** En effet, contrairement aux engagements pris par le Gouvernement, il ne semble pas qu'une partie des économies réalisées du fait de la réduction des effectifs de fonctionnaires soit affectée à l'amélioration des aides apportées aux fonctionnaires. L'aide ménagère à domicile, par exemple, a été purement et simplement supprimée. La suppression de cette prestation, qui n'est remplacée par aucun dispositif comparable, aboutit à une suppression de près de 90 % des crédits à destination des retraités.

Cette suppression est d'autant plus regrettable que cette aide répondait à un réel besoin des agents et constituait le pendant d'une prestation versée aux salariés du secteur privé par la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Le Gouvernement y a mis fin pour engager une réflexion sur le champ et les modalités des aides aux retraités. Cette méthode est injustifiable dans la mesure où il n'était pas indispensable de supprimer la prestation pour réfléchir à son évolution, d'autant qu'un protocole d'accord avait été signé par le Gouvernement visant à renforcer les actions destinées aux familles. Que vaut l'engagement du Gouvernement ? Rien !

La priorité du Gouvernement reste la diminution du coût de la fonction publique au moyen de la réduction des effectifs et du ralentissement des revalorisations salariales. Concrètement, cela se traduit par la suppression du secrétariat d'État à la fonction publique et le poste de secrétaire d'État : un ministre sur deux n'est pas remplacé si je comprends bien la théorie gouvernementale en la matière ! (Sourires.) Cette suppression, qui fait du ministre du budget – certes très

compétent – le seul responsable de la politique de la fonction publique, confirme l'approche exclusivement comptable du Gouvernement. La démonstration est évidente.

En 2008, la diminution des effectifs a été plus importante que prévue, avec environ 28 000 suppressions de postes pour seulement 22 920 prévues. Or la réduction drastique des effectifs pose d'ores et déjà des problèmes dans les administrations déconcentrées notamment. Elle entraîne la dégradation des conditions de travail induite par la pression sur les effectifs. Cette situation ne peut que se répercuter sur la qualité du service public. En outre, dans l'administration territoriale de l'État, la volonté de réduire les effectifs se traduit par la réorganisation du maillage territorial et la remise en cause du service public de proximité. L'égal accès des administrés aux services publics est remis en cause alors même que la mobilisation constatée sur la réforme de La Poste a mis en lumière l'attachement des citoyens à l'existence d'un service public de proximité.

Monsieur le ministre, quand allez-vous enfin présenter une estimation des missions de l'État et du nombre de fonctionnaires nécessaires pour les accomplir ? Depuis plusieurs années, vous donnez l'impression de mener une politique à vue sans vision globale de ce que doivent être les services publics dans un pays comme le nôtre.

Par ailleurs, vous envisagez d'étendre cette politique à la fonction publique territoriale. En septembre dernier, le Premier ministre a indiqué que les recrutements dans la fonction publique territoriale étaient trop nombreux. Or, mes chers collègues, rappelons-nous que la progression de la masse salariale des collectivités territoriales est très largement due à l'intégration des personnels qui ont accompagné les transferts de compétences. En effet, depuis 2004, ce sont plus de 125 000 emplois qui ont été transférés par l'État et les collectivités territoriales, les exécutifs locaux, ont dû répondre à l'insuffisance de ces effectifs transférés. Tout le monde s'accorde à le reconnaître.

**M. Jacques Alain Bénisti.** C'est faux !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** Vous expliquerez cela aux citoyens et aux fonctionnaires territoriaux, cher collègue !

**M. Jacques Alain Bénisti.** Tout à fait ! C'est très facile !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** La pression gouvernementale s'accroît par ailleurs sur les rémunérations. Depuis 2002, les revalorisations du point d'indice sont inférieures à l'inflation. Est-ce faux, monsieur Bénisti ? Vous savez bien que non !

**M. Jacques Alain Bénisti.** Je ne suis pas ministre !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** Certes, mais vous le soutenez.

La faible revalorisation du point d'indice est loin d'être compensée par la garantie individuelle du pouvoir d'achat, la fameuse GIPA. Or les rémunérations accessoires sont inégalement distribuées dans la fonction publique, entre ministères et entre catégories. En outre, non prises en compte pour le calcul des pensions de retraite, elles ne sont pas équivalentes à une augmentation du traitement indiciaire. J'ajoute que la réforme des grilles indiciaires est décevante : le problème du tassement demeure et le déroulement de carrière est très lent. À structure constante, le salaire moyen poursuit donc sa diminution, ce qui entraîne une détérioration du climat social dont ont témoigné les journées d'action de janvier et de mars dernier.

La fonction publique sert donc très clairement de variable d'ajustement budgétaire dans un contexte d'aggravation du déficit public, alors qu'elle n'est en rien responsable de la situation financière française.

Dernier mauvais coup : les conséquences de la loi d'août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique...

**M. Jacques Alain Bénisti.** Que tout le monde salue !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** ..., destinée à accompagner les suppressions d'emplois. L'objectif de favoriser la diversité de recrutement des agents de la fonction publique est progressivement mis en avant pour justifier les remises en cause du recrutement par concours et la promotion du contrat intervenues depuis plusieurs années. Or il est pour le moins paradoxal de promouvoir ce mode de recrutement au nom de l'égalité des chances quand on connaît la précarité attachée aux contrats. Le médiateur de la République n'a du reste pas manqué de souligner les conditions d'emploi déplorables des vacataires de l'éducation nationale dans son rapport annuel pour 2009.

Par ailleurs, alors que vous avez mis fin à la plupart des dispositifs d'emplois aidés en 2002, notamment celui des emplois jeunes, le Gouvernement demande aux collectivités territoriales de conclure 30 000 « contrats passerelles » : quel paradoxe, à l'heure où il les invite à ne plus effectuer d'embauches !

**M. Jacques Alain Bénisti.** Pas du tout ! Pas dans la fonction publique territoriale !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** Faute de relever d'une réforme planifiée et raisonnable, les mesures budgétaires proposées lèsent tous les usagers. En négligeant de fixer à la fonction publique des orientations ambitieuses, c'est son avenir même que l'on met en cause.

J'ai proposé à la commission des lois de désapprouver votre projet de budget. Elle ne m'a pas suivi...

**M. Jacques Alain Bénisti.** Heureusement !

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** ...mais, à titre personnel, je voterai contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Jacques Alain Bénisti.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » qui nous est présentée aujourd'hui poursuit, de toute évidence, les efforts engagés les années précédentes : les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont à peu près stables par rapport à 2009.

De toute évidence, le Gouvernement continue sa politique de modernisation, d'optimisation et de rationalisation des services de l'État et de la fonction publique au sens le plus large, et cela dans la plus grande transparence, contrairement à ce que nous venons d'entendre.

Les programmes « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et « Facilitation et sécurisation des échanges » témoignent incontestablement des progrès accomplis dans la rationalisation des administrations et des personnels grâce non seulement à l'instauration effective des directions générales des finances publiques et des directions locales unifiées, mais aussi à la création du guichet fiscal unique. Même si beaucoup reste à faire pour parachever ces fusions, force est de constater qu'elles progressent de manière satisfaisante et dans de bonnes conditions.

La dématérialisation des procédures, comme les déclarations en ligne ou le paiement des impôts locaux, est particulièrement appréciée des contribuables. La migration informatique suit son cours, bien que les montants des investissements ne soient pas toujours très clairs, comme l'a fort bien souligné le rapporteur de la mission, Thierry Carcenac.

Les programmes « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » et « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ont fait l'objet d'un rapport très critique de notre collègue Pierre-Alain Muet. Il est regrettable qu'après plusieurs années de débats, et alors que l'application de la RGPP entre dans sa seconde phase, ces programmes continuent de n'être traités que sous l'angle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

Comme l'a rappelé notre excellent collègue Georges Tron, nous faisons toujours partie des pays de l'OCDE où le rapport entre le nombre d'agents publics et la population est le plus élevé. De plus, si l'on établit une comparaison avec d'autres pays européens qui se sont engagés dans une voie similaire, nous réduisons certes les effectifs, mais de façon beaucoup plus douce que le gouvernement socialiste portugais, par exemple !

Contrairement à ce qu'ont affirmé Pierre-Alain Muet et Bernard Derosier, la RGPP n'a d'autre objectif que d'adapter les missions de l'État aux besoins et aux attentes des usagers. L'État est condamné à évoluer pour tenir compte des progrès permis par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'organisation de l'État doit également devenir beaucoup plus lisible pour nos concitoyens : la philosophie de la RGPP consiste d'abord à rendre lisible et efficace à notre administration. En la critiquant, nos deux collègues font fausse route : ils s'enlisent une fois de plus dans un conservatisme et dans un immobilisme qui nuisent à la fonction publique en la faisant passer pour rétrograde aux yeux des Français.

Saluons ensuite la modernisation des procédures, le lancement de grands projets informatiques, la création de nouvelles structures telles que l'Autorité de régulation des jeux en ligne ou le Conseil de normalisation des comptes publics, ou encore la prime au mérite, récompense louable de l'intéressement, de l'investissement et de la motivation de nos fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions. En outre, je ne puis qu'adhérer à la véritable politique salariale, négociée avec les syndicats, que le Gouvernement s'emploie à mener depuis plus de deux ans.

De même, les programmes « Fonction publique » et « Provisions » témoignent des nombreux progrès accomplis en termes de formation professionnelle et d'actions sociales – aides à l'installation des personnels, réservation de logements, chèques vacances et CÉSU pour les gardes d'enfants. Ces avancées sociales considérables honorent notre Gouvernement, monsieur le ministre. En outre, ce PLF crée plusieurs indicateurs nouveaux afin d'évaluer les fusions des corps et la politique de rénovation des concours.

S'agissant des programmes « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Entretien des bâtiments de l'État », force est de constater que beaucoup reste à faire, même si des changements notables ont eu lieu en peu de temps : nous connaissons bien plus précisément qu'auparavant le parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Je salue le travail accompli par notre collègue Yves Deniaud, que je ne peux qu'inciter à poursuivre son action de contrôle, notamment en faveur de la création d'indicateurs précis d'évaluation.

Vous le voyez, ce gouvernement a le mérite de faire progresser de manière particulièrement active et volontariste des projets et des réformes novateurs et progressistes, restés

inertes pendant des années. Mes chers collègues, les mentalités ont évolué et les attentes sont devenues de plus en plus fortes. Manifestement, à gauche, vous ne voulez pas l'entendre, vous faites mine de ne pas vous en apercevoir. Mais, grâce à la pugnacité avec laquelle, monsieur le ministre, vous levez les obstacles qui entravent trop souvent les ambitions ou les bonnes volontés, nous réussissons, j'en suis convaincu, à moderniser notre fonction publique, dans le respect de son statut et d'un service public qui fait – plusieurs orateurs l'ont rappelé – la fierté de notre pays.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues : tous les programmes de cette mission concourent à une meilleure organisation humaine et fonctionnelle de notre administration. Le groupe UMP votera donc naturellement ce budget, et j'invite la représentation nationale à faire de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Deluga.

**M. François Deluga.** Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, il y a évidemment beaucoup à dire sur la fonction publique, et les responsables politiques ne s'en privent pas, à commencer par le plus important d'entre eux, le Président de la République. De Nantes à Saint-Dizier, de 2007 à 2009, les discours se suivent et se ressemblent : la France n'a plus les moyens de gaspiller. La fonction publique est montrée du doigt, stigmatisée, vilipendée, comme si elle n'était qu'un coût pour la nation, alors que les dépenses qu'elle occasionne proviennent des services rendus à l'État et aux citoyens.

Ce sont maintenant les collectivités territoriales qui sont accablées de reproches – mon collègue Derosier l'a rappelé. L'État supprime des postes pour tenter de combler son propre déficit ; de leur côté, les collectivités recrutent, car elles doivent bien assurer les missions que l'État transfère ou qu'il abandonne.

Peut-être le Gouvernement serait-il bien inspiré de s'imprégner du dernier rapport public de la Cour des comptes sur la décentralisation, qui relève le défaut d'accompagnement humain et financier dont l'État a fait preuve lorsqu'il a transféré de nouvelles compétences, en particulier les dernières.

Peut-être le Gouvernement devrait-il enfin poser les jalons du débat nécessaire sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, débat qui divise la majorité et où l'on voit des sénateurs – et non des moindres – se faire tancer, sans doute au nom de l'indépendance du Parlement. Ce débat oppose en fait celui qui, en 2004, a fait les poches des collectivités locales et celui qui, aujourd'hui, veut tout simplement les écraser, les mettre au pas, parce qu'elles ont le tort d'être majoritairement dirigées par la gauche.

Il est totalement paradoxal que vous invitiez – le mot est faible – les collectivités à réduire leurs recrutements tout en se déchargeant sur elles de fonctionnaires de l'État en surnombre. En effet, à quoi d'autre la loi sur la mobilité votée en juillet sert-elle ?

Monsieur le ministre, vous nous avez dit en commission que la fonction publique territoriale devait elle aussi s'engager dans la maîtrise des effectifs. D'après le Premier ministre, nous aurions créé un peu plus de 30 000 emplois l'an passé. Parce que je suis aussi un élu local, je vais vous décrire ces emplois : ils résultent des transferts que vous avez effectués et des politiques que vous menez ou que vous demandez aux collectivités de mener. Je précise qu'il s'agit pour l'essentiel d'agents techniques et de catégorie C, et non de personnels administratifs. Le transfert des TOS a entraîné de nombreuses créations d'emploi liées aux carences de l'État dans la

gestion de ses personnels avant transfert. En outre, l'État emploie de nombreux contractuels dans les lycées et les collèges : les régions et les départements ont dû recruter pour les remplacer.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** C'est vrai !

**M. François Deluga.** Il a également fallu créer des services de gestion de ces personnels transférés. Dois-je en outre rappeler que ces services ne respectaient pas les règles de sécurité, d'habilitation électrique et d'hygiène, et que les collectivités ont donc dû là encore recruter et former des personnels ?

**M. Jacques Alain Bénisti.** Ça c'est vrai !

**M. François Deluga.** Merci de votre appui, monsieur Bénisti.

Autre exemple, à propos duquel je pense que vous me suivrez également : l'instauration du passeport biométrique, pour lequel l'État verse 3 000 euros aux communes alors que, selon l'AMF, il nécessite la création d'un demi-poste à un poste par collectivité.

**M. Jean Roatta.** C'est vrai aussi.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Il n'a pas tort !

**M. François Deluga.** Il faut bien recruter, là encore, pour mettre en œuvre votre politique, monsieur le ministre !

Je pourrais continuer par la protection maternelle infantile, – domaine où vous avez changé les règles de recrutement pour les départements –, par le handicap, avec les maisons départementales pour les personnes handicapées, par les agences postales communales, pour lesquelles vous nous demandez de créer des postes, par les crèches, où nous devons mettre en œuvre les plans annoncés par le Gouvernement, par les résidences pour personnes âgées ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Bref, les politiques que vous demandez aux collectivités locales de mettre en œuvre nécessitent toute une série de créations de postes.

Je ne m'étendrai pas plus sur les collectivités locales afin de m'efforcer de rester dans le cadre qui m'est imparti, celui des crédits du programme budgétaire de la fonction publique pour 2010. Sujet connexe au précédent, puisque, la logique qui est la vôtre repose sur la remise en cause du recrutement par concours, la banalisation du recours à des agents contractuels, l'abandon du système de carrière et la promotion d'une administration de métiers.

Les crédits relatifs à la formation des fonctionnaires sont censés refléter votre volonté de rendre plus fluides les passages d'une fonction à l'autre, voire les passages de la fonction publique vers le privé, et réciproquement.

Que retenir de l'évolution des crédits de fonctionnement consacrés à la formation interministérielle, autrement dit à la gestion des compétences au sein des administrations ? À moyen terme, la faiblesse de leur volume. Certes, pour 2010, ils augmentent de 6,5 % par rapport à 2009, passant de 1,98 million à 2,11 millions d'euros, mais ils restent très en deçà du niveau des crédits de 2008 et 2007, année de la mise en place du droit individuel à la formation, le DIF.

Après Bernard Derosier, j'aimerais d'ailleurs insister sur le DIF. Chaque agent bénéficie désormais d'un droit à la formation de 20 heures par an, mis en œuvre à sa demande,...

**M. Jacques Alain Bénisti.** À sa demande, c'est important !

**M. François Deluga.** ... sur le modèle du DIF des salariés du secteur privé imaginé, monsieur Bénisti, par le gouvernement Rocard. Ce droit devait s'appuyer sur la nouvelle organisation de la formation professionnelle à l'échelon déconcentré,

fondée sur un rapprochement des ordonnateurs de crédits délégués et subdélégués – préfets de région et préfets de département – autour des réseaux ministériels et interministériels de formation, lesquels ont été mis en place par l'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie.

Il faut noter que les crédits de fonctionnement relatifs à la formation interministérielle au niveau déconcentré ont régulièrement augmenté, passant de 551 300 euros en 2007 à 1 million en 2008, 1,3 million en 2009 et 1,45 million en 2010. Cette nécessaire montée en puissance est positive et doit se poursuivre.

La mise en place du DIF se révèle cependant hasardeuse. Pour mesurer l'effectivité de la réforme avait été introduit en 2008 un indicateur relatif à la mise en œuvre du DIF au sein de l'objectif n° 2 du programme « Optimiser la formation des fonctionnaires ». 2009 voit sa disparition que je regrette très sincèrement, comme notre rapporteur pour avis, Bernard Derosier.

En 2008, pour le DIF, avait été retenu le taux de réalisation du document d'orientation à moyen terme de la formation continue dans les ministères. Il constitue le cadre de réalisation des plans de formation et de mobilisation effective du DIF par les agents. Il détermine les orientations stratégiques de la politique de formation pour l'ensemble d'un ministère. Fixé à 10 % en 2008, il a été porté à 50 % en 2009 en vue d'une mise en œuvre intégrale en 2011. La disparition de cet indicateur laisse cependant penser que le DIF ne sera pas effectif à cette date et vise, on peut l'imaginer, à masquer cette carence.

En outre, notre rapporteur pour avis fait état de réponses ministérielles aux questions qu'il a posées selon lesquelles l'instauration du DIF ne devrait pas se traduire par un accroissement net de la formation, ce nouveau droit se substituant aux actions de formation existantes.

Dans ce cas, si le DIF s'appuie sur le réseau des formations interministérielles, correspondra-t-il aux besoins des administrations ou au souhait des agents ? N'est-ce pas un détournement de l'esprit qui a présidé à l'accord à l'origine du DIF ?

Par ailleurs, ce réseau est-il apte à dispenser des actions de formation dans le cadre du DIF ? Si oui, il faudra vraisemblablement accentuer le transfert de crédits pour rémunérer davantage de prestataires extérieurs, sachant que les dépenses de personnel en matière de formation interministérielle fondent, chaque année, à un rythme soutenu.

Si vous voulez toujours faire des économies de gestion sans toutefois duper les agents qui s'entendent dire qu'ils doivent enrichir leur carrière et être plus mobiles, ce sont des questions auxquelles il vous faudra répondre bientôt.

Le rapport Le Bris remis en février 2009 vous y incite d'ailleurs, monsieur le ministre. Il recommande, à l'instar de ce qui se fait dans la fonction publique territoriale, une réduction de la durée de formation post-recrutement et une formation plus professionnalisée, laissant une plus grande part à la formation continue. À la suite de ce rapport, une concertation sur l'évolution de la formation professionnelle a d'ailleurs été engagée en mai 2009 avec les syndicats. Celle-ci pourrait avantageusement, comme dans la fonction publique territoriale, devenir plus professionnalisée et plus individualisée. Le Gouvernement serait bien inspiré de s'engager dans cette voie.

Ce projet de loi de finances, à l'image de la politique tout entière de votre Gouvernement, exprime une fois de plus votre vision uniquement comptable du service public. Il ne

donne pas à notre pays les moyens de ses ambitions et de sa cohésion sociale alors que nous traversons une période de crise profonde. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés, parmi les crédits des différentes missions examinés aujourd'hui, j'évoquerai plus particulièrement ceux de mon ministère, porteur d'une réforme de modernisation au budget maîtrisé, avant d'aborder les régimes sociaux de retraite, à la suite des rapporteurs spéciaux et des orateurs qui leur ont succédé.

S'agissant de la RGPP, je rappelle que, bien évidemment, la modernisation de l'État est menée avec méthode. À cet égard, j'ai été surpris d'entendre Pierre-Alain Muet lui adresser des critiques d'une façon aussi sauvage, du reste peu conforme à son caractère. Rien ne semble trouver grâce à ses yeux. Bien sûr, la RGPP peut être critiquée, elle ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la réforme de l'État mais elle ne mérite pas non plus cet excès d'indignité dont vous l'accablez, M. Tron a pu le montrer dans son intervention brillante.

Il s'agit d'une méthode exhaustive de revue qui s'applique à de multiples éléments : les procédures, les moyens affectés à chaque service public, l'organisation des administrations centrales comme des administrations déconcentrées de l'État, les opérateurs de l'État – sujet sur lequel beaucoup d'entre vous ont une approche critique, Georges Tron et Yves Deniau y sont revenus à plusieurs reprises.

Cette revue est réalisée selon une méthode et un calendrier précis, avec des objectifs affichés en toute transparence, à tel point qu'il en est question partout. Quand l'avenir d'un poste fait l'objet d'une incertitude ou qu'un autre n'est pas reconduit, la RGPP est diabolisée. D'autres administrations en vantent à l'inverse les avantages et l'efficacité. Cela me paraît bien normal car cette réforme complète repose sur une vision totale de notre administration publique. Reste que l'on ne peut reproduire le même mode d'organisation des services publics dans un monde qui change alors que les finances publiques sont extrêmement tendues.

La RGPP a abouti à des résultats. Ils renverraient à une « vision comptable », insulte suprême pour l'opposition. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, une vision comptable ? Non, il s'agit d'une vision politique de la fonction publique qui consiste à dire que les effectifs actuels sont trop importants parce que, au fil du temps, les recrutements se sont accumulés. Il n'y a rien de scandaleux à le souligner. D'autres gouvernements, de droite comme de gauche, ont pu l'affirmer à un moment donné. Il s'agit d'une vision globale de gestion des effectifs et en aucun cas d'une atteinte au statut des fonctionnaires, à la légitimité de leur action et à la qualité, la dignité de leur travail. Chaque fonctionnaire a du reste intérêt à ce que son travail soit mieux reconnu et que celui-ci soit plus précisément défini par rapport aux missions qu'il effectue.

Nous avons réduit les effectifs de 100 000 postes entre 2007 et 2010. Cela n'a rien d'une diminution massive, monsieur Muet, même si elle est significative puisqu'elle porte sur 5 % des effectifs de l'État. Jamais un gouvernement n'avait appliqué une telle politique de réduction, jamais un gouvernement ne l'avait aussi pleinement assumée.

Des gouvernements étrangers, et pas seulement de droite, ont procédé à des réductions de beaucoup plus grande ampleur et à un rythme beaucoup plus soutenu, qui plus est, sur des effectifs totaux moins importants. La France, elle, a une culture de service public forte. Il est naturel qu'elle compte plus de fonctionnaires que d'autres pays. Cela dit, nous ne devons pas considérer que la réponse à tout problème dans les services publics est une augmentation des effectifs. Si c'était vrai, compte tenu du nombre de nos fonctionnaires, nous devrions avoir les meilleurs services publics du monde, ce qui n'est pas toujours le cas, il faut bien l'admettre.

Certains se plaisent à dire que notre fonction publique, en particulier notre éducation nationale et notre système de santé, est enviée dans le monde entier. En réalité, c'est une vision très franco-française, les pays étrangers ne s'en soucient pas plus que cela.

Nous avons besoin d'une fonction publique et de services publics efficaces, qui ne pèsent pas trop sur les finances publiques, autrement dit il faut dépenser l'argent qu'il faut au moment où il faut, là où il faut, ce qui n'est pas si simple que cela. Tout cela passe par une réduction des effectifs.

La masse salariale est stabilisée, beaucoup l'ont souligné. Aujourd'hui, son augmentation, de 0,35 % contre 2 % auparavant, est inférieure à l'inflation. Et si la masse salariale continue d'augmenter même si les effectifs diminuent, c'est parce que la rémunération des fonctionnaires continue d'augmenter. En effet, plus de 50 % des sommes économisées par les ministères du fait des réductions d'effectifs – les taux varient de l'un à l'autre – sont répercutées sous forme de mesures catégorielles. Mauvaise nouvelle pour l'affreux comptable de service du Gouvernement qu'est le ministre du budget, mais bonne nouvelle pour les fonctionnaires et le ministre de la fonction publique, qui, lui, n'a pas une vision comptable des choses.

À ce propos, je précise, comme je l'ai fait lors de la première partie du projet de loi de finances, que le nombre total de départs à la retraite sera de 34 000 en 2010 pour l'ensemble des services de l'État.

S'agissant des collectivités territoriales, monsieur Derosier, nous sommes à la limite du sujet qui nous occupe mais je rappelle qu'il n'y a pas de fatalité à ce qu'elles augmentent leurs effectifs comme elles le font aujourd'hui. Les transferts de compétences ne sauraient servir de prétexte pour expliquer qu'elles ont été contraintes et forcées de procéder à de telles augmentations. Vous savez bien que ce n'est pas vrai. (« Si ! » *sur les bancs du groupe SRC.*) Une partie de ces augmentations est née, certes, de la décentralisation mais une partie seulement car nul ne peut contester qu'elles ont augmenté leurs effectifs de manière massive et dans la plupart des cas alors même qu'elles n'avaient pas fait l'objet de transferts de compétences.

C'est vrai pour les communes et les intercommunalités. Des centaines de milliers d'agents ont été recrutés ces dernières années dans les collectivités locales. Je ne jette pas la pierre aux maires. Moi aussi je dirige une commune et j'ai dû recruter après avoir réalisé une crèche par exemple.

Mais les responsables locaux ne doivent pas accuser systématiquement l'État quand ça va mal, et s'attribuer le mérite quand ça va bien. La réalité française est plus complexe. Les collectivités devraient assumer leurs choix, comme le fait le Gouvernement dans ses relations avec elles.

J'entends parfois dire que la fonction publique hospitalière rencontre des problèmes d'effectifs. Tout cela est faux. Entre 2000 et 2007, ses effectifs ont augmenté de 136 000, soit une hausse de 15 %, les 35 heures expliquant la création de 35 000 à 40 000 postes, pas plus. La fonction publique hospitalière n'est pas visée par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. D'ailleurs on parle peu des hôpitaux dont les effectifs augmentent, et surtout de ceux dont ils diminuent – mais dans ce cas, c'est pour des raisons bien précises.

Une forte réorganisation de l'administration territoriale de l'État interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Ainsi, les départements et les régions verront diminuer le nombre de directions, et les agences régionales de santé seront créées, ce qui aura des conséquences sur la gestion de la fonction publique. Je sais fort bien que des inquiétudes existent, et j'ai pu le constater hier encore lorsque j'ai rencontré les préfets de la région Rhône-Alpes. Nous assumons cette modernisation très puissante de l'organisation de l'État dans nos territoires et nous donnons aux fonctionnaires de l'État dans les territoires un maximum de visibilité au fur et à mesure de l'avancement de la réforme. Cela n'affecte ni leur métier, ni leurs règles de gestion, ni la localisation de leur travail.

En tout cas, en la matière, le dialogue social est riche. Monsieur Muet, voir la RGPP uniquement au travers des organisations syndicales, c'est un prisme quelque peu déformant. Je veux bien admettre que vous ne vous référez pas uniquement au discours de l'État...

**M. Pierre-Alain Muet.** Pour le coup, le prisme serait vraiment déformé!

**M. Éric Woerth, ministre du budget.** ...et que vous ayez une vision critique, surtout en tant que membre de l'opposition, mais vous ne pouvez pas vous contenter des discours des organisations syndicales, aussi estimables soient-elles. Nous avons, je crois, une vision plus large, plus complète et plus générale qu'elles de la RGPP. Et le dialogue social a fonctionné, sinon je ne vois pas comment nous aurions pu faire toutes ces réformes.

Sans dialogue social, ne pensez-vous pas que tout serait verrouillé, bloqué, dans les départements, les administrations? Croyez-vous que nous aurions pu réaliser la fusion de la DGI et de la DGCP sans dialogue social de qualité? Croyez-vous que le ministre de la défense aurait pu réorganiser les bases de défense, ou encore que le ministre de la justice aurait pu réorganiser les services territoriaux du ministère de la justice sans dialogue social?

Je ne dis pas qu'il ne faut pas améliorer le dialogue social, mais en tout cas il a été très riche. Monsieur Derosier, vous avez parlé des mouvements de fonctionnaires de janvier ou mars derniers, c'est-à-dire il y a déjà très longtemps. Actuellement, il n'y a pas de mouvements sociaux particuliers qui montreraient une opposition, une pression très forte ou un manque de dialogue, bref quelque chose qui nous permettrait de dire que nous sommes au bord de la rupture avec la fonction publique. Du reste, je suis reconnaissant aux organisations syndicales de maintenir ce dialogue. Nous avons constamment des réunions. Hier matin encore, la commission de modernisation a réuni les usagers et les organisations syndicales pour parler des processus de modernisation.

Dans mon ministère, les services des douanes constituent également un exemple d'efficacité et de qualité de service. Monsieur Carcenac, les objectifs fixés ont été atteints en 2008, notamment en matière de saisie de drogues. La pertinence des indicateurs des douanes est très forte et reflète leur activité économique. Par exemple, le délai moyen d'immobi-

lisation des marchandises, qui constitue un outil de compétitivité entre les différents pays, a été abaissé à sept minutes quarante-trois secondes en 2008.

J'ai déjà répondu en commission sur l'opérateur nationale de paye et l'application Chorus, bref sur les grands systèmes d'exploitation que l'on met des années à construire. Aujourd'hui, les choses sont bien gérées.

J'en viens maintenant à la politique immobilière de l'État. Tout d'abord, je tiens à féliciter Yves Deniaud pour la qualité de son rapport et la précision dont il fait preuve, ainsi que Georges Tron, président du Conseil de l'immobilier de l'État. Tout comme le nombre de fonctionnaires, le nombre de mètres carrés baisse. Bien entendu, l'indicateur qu'est le nombre de mètres carrés par agent varie aussi en fonction de l'évolution des effectifs. Nous en avons discuté hier avec les préfets de la région Rhône-Alpes. Reste que l'État commence à diminuer le nombre de mètres carrés, ce qui n'avait pas été le cas depuis longtemps. Au cours des deux dernières années, les surfaces immobilières ont baissé de 137 000 mètres carrés, sur un total de 12 millions de mètres carrés.

Par ailleurs, imposer des loyers budgétaires sérieux fait évidemment réfléchir les administrations. Les mécanismes de surloyers pour les surfaces excessives jouent un rôle incitatif.

Je suis, pour ma part, sensible aux questions relatives à l'entretien des bâtiments. Il y a souvent, d'un côté, ce que croit le ministre et, de l'autre, la réalité sur le terrain. Dès 2010, le système va changer. En la matière, la discussion qui a eu lieu hier avec les préfets de la région Rhône-Alpes a été très vive. On nous demande plus de souplesse au niveau local, à la fois sur l'entretien et la gestion immobilière. Les préfets pourront fongibiliser les crédits d'entretien qui concernent la consommation et les politiques de rénovation. Il est très important que l'État propriétaire puisse entretenir les locaux, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent, d'où la création d'un programme spécifique, doté de 170 millions d'euros. Jusqu'à présent, l'entretien de ces locaux constituait toujours une variable d'ajustement, ce qui n'aurait pas dû être le cas. En effet, un État qui n'entretient pas est un État qui s'appauvrit.

Les projets importants cités par Yves Deniaud sont bien connus. Le loyer concernant l'immeuble Balard peut paraître important par rapport au coût de celui-ci, mais il n'est pas fixé car l'opération n'est pas encore menée. Nous y reviendrons lorsque les appels d'offre seront lancés. M. Deniaud le sait bien, ce loyer ne prend pas seulement en compte l'amortissement du coût de la construction de l'immeuble, mais aussi son entretien, le gardiennage, etc. Par ailleurs, les partenariats public-privé coûtent cher mais permettent aussi d'étaler les coûts dans le temps. Un bon PPP est gage d'efficacité économique, en dégageant des marges de productivité. Il faudra le vérifier.

Monsieur Vergnier, vous m'avez interrogé sur les cessions d'actifs immobiliers. La caisse des mines que vous avez citée a vendu, en 2008 et 2009, plus que ce qu'elle prévoyait, le fleuron ayant été la vente de l'hôtel *Prince de Galles* à Paris. En effet, cette grande propriétaire foncière a réalisé 600 millions de cessions environ, alors qu'elle en prévoyait 580 ou 590 millions. Nous suivons de près ces cessions immobilières, car il y va de l'équilibre de ce régime.

J'en viens au droit individuel à la formation. Comme il a été mis en place en 2007, l'année 2008 a constitué une année de démarrage. Et ce n'est qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 que les agents ont pu vraiment commencer à se mobiliser dans ce

domaine. Il est encore un peu tôt pour dresser un bilan chiffré. Nous le ferons dès l'année prochaine. En tout cas, je suis conscient qu'il faudra faire un effort de pédagogie.

Je suis surpris que M. Derosier prétende qu'il n'y a pas de politique de fonction publique.

**M. Bernard Derosier.** Pas de politique en matière de services publics !

**M. Éric Woerth, ministre du budget.** Certes, vous pouvez la contester, mais en faisant cela vous reconnaissez qu'elle existe. Sinon, vous diriez qu'il ne se passe rien et que le Gouvernement est immobile. Mais j'estime que le tacle n'est pas très réglementaire. (*Sourires sur les bancs du groupe UMP.*) Il serait sifflé par l'arbitre parce qu'il est sans nuance.

Il y a bien une politique sur les salaires, avec l'instauration d'une prime de fonction et de résultats, la création d'un intéressement collectif à la suite de l'excellent rapport de Michel Diefenbacher, la mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat, la déconnexion entre le point d'indice et l'inflation qui a fait l'objet d'une discussion avec les organisations syndicales, ou encore le retour catégoriel de la réduction d'effectifs. On peut contester toutes ces mesures, mais ce n'est pas rien.

Il y a aussi une politique de mobilité. Jacques-Alain Bénisti a été l'excellent rapporteur d'un projet de loi, dont vous ne contestez en réalité qu'un ou deux articles sur vingt, comme toujours, et qui vise à assurer une meilleure mobilité dans la fonction publique.

Ce sont des outils, ce n'est pas une doctrine ou une idéologie politique. Nous avons évidemment besoin de souplesse. Personne, j'imagine, à droite comme à gauche, ne souhaite être dans un carcan. Le statut, ce n'est pas la « statufication », c'est bien une souplesse pour améliorer la carrière des fonctionnaires, Jacques-Alain Bénisti l'a très bien dit, à la fois dans son intervention, pour laquelle je le remercie, et lors de la discussion de ce projet de loi.

Nous allons poursuivre une politique résolument dynamique de la fonction publique, et continuer d'aller vers une fonction publique de métiers. Cela n'a pas été possible cette année, parce qu'il y a la crise. Je l'ai dit aux organisations syndicales, remettre totalement en cause l'organisation de la fonction publique à un moment où l'économie est elle-même remise en cause partout dans le monde, c'est accroître l'inquiétude. Toute réforme, aussi bonne soit-elle, amène de l'inquiétude. Ce n'était pas le moment d'en rajouter. La fonction publique de métiers, c'est, je crois, une bonne manière de gérer les carrières des fonctionnaires et, en même temps, d'avoir des administrations efficaces.

En attendant, nous diminuons le nombre de corps, par des fusions. Ce n'est pas parce que, s'il y en a moins, c'est plus pratique. Il y a ainsi moins de corporatisme et cela permet au fonctionnaire d'être reconnu en fonction de son métier et pas uniquement de l'appartenance à un corps. Mes prédécesseurs l'ont fait, je continue, avec un objectif politique précis, que j'assume.

En même temps, je réforme les grilles. La grille de la catégorie C a été réformée, celle de la catégorie B également. Ce n'est jamais assez, on veut toujours que la grille se termine beaucoup plus haut, que l'on passe beaucoup plus vite d'un échelon à l'autre. Je le comprends, mais on ne peut pas tout faire. On ne peut pas terminer à des niveaux trop élevés. Une carrière doit se faire dans le temps, les grilles doivent donc s'allonger. Un fonctionnaire qui arrive en haut de la grille alors qu'il a quarante-cinq ans, cela pose un problème de motivation. Tout le monde serait démotivé, moi le premier,

je comprends donc parfaitement bien. Il faut donc aller plus loin, c'est ce que nous avons fait pour la catégorie B et c'est ce que nous sommes en train de faire pour la catégorie A.

Nous ne sommes pas totalement d'accord avec les organisations syndicales, qui, évidemment, demandent plus. Elles ont d'ailleurs de vrais spécialistes du sujet, que je salue. Nous ouvrons pour la catégorie A un troisième grade. Il est sûr que c'est plus sélectif, c'est-à-dire que tout le monde n'y aura pas accès, mais cela permettra d'aller beaucoup plus loin dans sa carrière, de commencer relativement bas et de terminer hors échelle. C'est une conception différente de la carrière d'un fonctionnaire au sein de son administration mais aussi de sa capacité à obtenir une reconnaissance de la nation. Les négociations ne sont pas terminées, nous verrons. De la même manière, et Michel Diefenbacher le sait mieux que moi, l'intéressement collectif est un élément puissant pour améliorer les conditions de rémunération des fonctionnaires.

Nous avons fait aussi des efforts très particuliers dans le domaine de l'accès à la fonction publique. Je ne reviens pas sur les concours, mais il y a aussi l'ouverture à la diversité.

Ainsi, une quinzaine de jeunes talentueux issus de milieux sociaux défavorisés, onze filles et quatre garçons, choisis parce qu'ils sont boursiers, entrent dans une classe préparatoire intégrée à l'ENA. Ils ne viennent pas d'un milieu social qui les poussait à tenter de passer le concours, mais ils ont le talent pour le faire. On ne va pas réduire le niveau du concours, on va augmenter leur propre niveau. Ils seront suivis, coachés, et j'espère du fond du cœur qu'ils réussiront.

Nous faisons la même chose pour les instituts régionaux d'administration, pour les écoles liées à mon ministère, que ce soit pour les douanes, les impôts ou le Trésor, mais nous le ferons pour l'ensemble de la fonction publique, qui doit être le reflet de la société française dans toute sa diversité. Il faut donner des chances aux gens. Il n'est pas normal que les concours soient passés par des enfants de fonctionnaires, de profs ou de cadres et qu'un grand nombre de jeunes n'y aient pas accès tout simplement parce qu'ils n'ont pas eu la chance de bénéficier d'un milieu suffisamment porteur.

Bref, nous modifions les concours, pour les rendre moins académiques, et nous donnons des chances supplémentaires grâce à des écoles préparatoires intégrées.

Le budget de l'ENA a un peu augmenté, c'est vrai, mais en raison du taux de cotisation du CAS pensions, et c'est vrai pour l'ensemble des administrations. La classe préparatoire intégrée est financée dans le cadre de ce budget, il n'y a pas eu d'augmentation budgétaire. Nous allons signer la convention d'objectifs et de performance. Elle est prête et je vais en donner immédiatement un exemplaire à Georges Tron qui, avec sa sagacité et sa qualité d'analyse, pourra nous faire part de ce qu'il en pense.

L'ENA évolue, mais c'est compliqué, même pour abandonner le système de choix en fonction du rang de sortie et dire qu'il doit y avoir une politique de recrutement dans la fonction publique. Ce n'est pas à un jeune de choisir son administration en fonction de son rang de sortie, c'est à l'administration si possible de choisir les jeunes. Il en est ainsi dans les entreprises depuis qu'elles existent, ce n'est donc pas totalement absurde comme système et cela ne remet pas en cause le sacro-saint principe d'égalité. Sinon, il y aurait des inégalités dans le monde entier. Les réticences sont très fortes, notamment dans un certain nombre de grands corps. Nous devons donc toujours prouver que c'est un plus, pour les écoles, bien sûr, mais, surtout, pour les jeunes et pour les administrations dans leur ensemble.

Ne dites pas que nous avons supprimé les aides ménagères à domicile. Nous avons amélioré le système et nous avons même un peu augmenté les crédits. Beaucoup de gens y avaient accès, quelle que soit leur rémunération. Nous nous sommes concentrés sur des dispositifs existants comme les tickets restaurant ou les CESU, nous avons donné le bénéfice de certains d'entre eux aux fonctionnaires, et nous avons tenu compte des revenus. C'est donc une réforme mais ce n'est pas du tout la fin de l'aide ménagère à domicile.

Sur les politiques d'affranchissement, je peux répondre plus précisément mais ce serait peut-être trop long en séance.

Le programme Copernic a pris du temps et représente au moins un milliard d'euros. Les choses ont été recadrées; ce programme est maintenant bien parti et se termine, je crois.

Les crédits des régimes sociaux de retraite connaissent une progression de 10 % entre 2009 et 2010, en raison du relèvement des subventions de l'État en faveur des régimes spéciaux, en contrepartie de la disparition progressive du mécanisme de compensation entre ces différents régimes.

La création du service des retraites de l'État est un élément très important. J'ai mis en place il y a quelques jours un conseil de gestion des retraites de l'État. Ce n'est pas la réforme des retraites, qui viendra en 2010, mais nous allons profondément modifier dans les quelques années qui viennent la manière de gérer les retraites dans l'État. Aujourd'hui, ce n'est pas si facile pour un agent de connaître ses droits en cours de carrière. Nous allons donc regrouper l'ensemble des retraites, et un opérateur va s'en occuper. Un service des retraites de l'État est en cours de constitution au sein de la direction générale des finances publiques, il versera les retraites de tous les agents de la fonction publique et donnera des informations sur le suivi des carrières. Les ministères opérationnels, qui gèrent les carrières de leurs agents, transmettront les bonnes informations. C'est assez lourd, assez long, ce sont trois ou quatre millions de personnes qui sont concernées. Nous serons prêts vers la fin de l'année 2012 à faire fonctionner ce service des pensions de l'État, avec des centres régionaux. Il y en aura moins, ils seront plus structurés, et pourront répondre à l'ensemble des agents.

Des dizaines de sujets ont été abordés mais je voulais répondre sur ceux qui me semblaient les plus importants. Je vous remercie pour la qualité de vos interventions, parfois très critiques, mais c'est le jeu de l'opposition. J'en retiens l'idée, toute simple, que les choses bougent. Cela ne plaît pas à certains, d'autres trouvent que cela va dans le bon sens. En tout cas, cela va vite, et dans le dialogue social, contrairement à ce que j'ai pu entendre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** Nous en arrivons aux questions.

Il y a une seule question, du groupe UMP.

La parole est à M. Michel Diefenbacher.

**M. Michel Diefenbacher.** Monsieur le ministre, vous m'avez tendu la perche tout à l'heure, vous ne serez pas surpris que je la saisisse et que je souhaite vous interroger sur l'idée d'instaurer dans les trois fonctions publiques un dispositif d'intéressement des fonctionnaires aux résultats de leur administration.

L'enjeu d'une telle réforme, chacun le connaît. Il s'agit de donner un coup de pouce au pouvoir d'achat, de favoriser l'esprit d'équipe, puisque les objectifs sont collectifs et que la rémunération serait collective, et, enjeu probablement le plus intéressant, de moderniser le management, qui serait en réalité

participatif, si l'on peut dire, puisque l'intéressement est fondé sur un accord général entre l'employeur et ses agents, portant à la fois sur les objectifs, les moyens et les méthodes.

Pour aligner les mécanismes d'intéressement, que l'on a d'ailleurs commencé à expérimenter dans la fonction publique, sur le régime de droit commun instauré par une ordonnance du général de Gaulle en 1959, il faudrait que ces primes d'intéressement soient exonérées de charges, ce pour quoi il faut une loi.

Pour un système participatif, il serait logique que la procédure parlementaire ne soit engagée que s'il y a un certain consensus entre les administrations et les organisations syndicales. Je crois que ce serait un véritable contresens de passer à la procédure législative avant que ne soit établi un véritable consensus.

Je voudrais donc vous poser deux questions : où en sont vos discussions avec les organisations syndicales sur cet important sujet, et, dans l'hypothèse où elles n'avanceraient pas suffisamment rapidement, envisageriez-vous de ne pas traiter les trois fonctions publiques ensemble et de commencer par l'une d'elles, qui pourrait être la fonction publique hospitalière, puisque c'est probablement là, semble-t-il, que l'état d'esprit a le plus rapidement évolué ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre du budget.

**M. Éric Woerth, ministre du budget.** Tout d'abord, monsieur le député, c'est sur le travail très approfondi que vous avez réalisé sur le sujet que nous nous appuyons pour mettre en place ce projet d'intéressement collectif.

Il y a, d'un côté, la prime de fonction et de résultats, l'intéressement individuel, qui commence à être mise en place, les premières primes ayant été versées au mois d'octobre, et, de l'autre, l'intéressement collectif par service, tel qu'il existe dans deux ministères, le ministère de l'intérieur et Bercy, sous des formes d'ailleurs très différentes.

Nous avons engagé une concertation avec les quatre organisations syndicales signataires des accords salariaux de février 2008. Au total, trois séances de discussion ont été organisées, en mai, juillet et octobre 2009. Nous avons également dû gérer les remarques des organisations syndicales non signataires, qui se sont senties un peu frustrées de ne pas être invitées à la discussion. Elles se sont étonnées de ne pas y participer après avoir fait savoir qu'elles étaient opposées à l'intéressement collectif, qui figurait dans l'accord de février 2008.

Nous essayons de gérer cela au mieux. Nous n'allons évidemment pas écarter de grandes centrales syndicales des discussions, mais il faut aussi qu'une signature ait de la valeur : si les mêmes droits sont ouverts que l'on signe ou non, il n'y a aucun intérêt à signer. Nous poursuivons donc le processus avec les quatre organisations signataires et nous avons des relations bilatérales avec chacune des organisations non signataires.

Une séance conclusive doit se tenir d'ici à la fin de l'année. Nous avançons donc d'un bon pas. Personne ne prétend aujourd'hui véritablement être opposé à l'idée d'intéressement collectif, tout simplement parce que les agents y sont favorables. Les problèmes portent simplement sur les modalités.

Si nous n'aboutissons pas à un accord, nous verrons quelles mesures réglementaires sont nécessaires afin d'instaurer l'intéressement collectif dans la fonction publique d'État en 2010. Nous n'en sommes pas là. Je ne sais pas s'il y aura accord, même si j'ai bon espoir, mais je pense en tout cas que c'est quelque chose de très attendu par les agents.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, qu'il y ait accord ou non, une loi est nécessaire. Il faudra donc un projet ou une proposition de loi pour étendre l'accord aux deux autres fonctions publiques.

Nous avançons bien. L'objectif du Gouvernement est qu'il y ait un intéressement collectif dans la fonction publique. Nous terminons les séances de négociations et j'ai assez bon espoir quant au résultat. Quoi qu'il en soit, les mesures seront prises. Il en va, je crois, de la modernité de nos systèmes de rémunération. Affirmer qu'il faut un intéressement collectif n'a rien d'extraordinaire ; c'est au contraire de bon sens.

**M. Michel Diefenbacher.** Très bien !

**M. le président.** Nous avons terminé les questions.

#### MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

**M. le président.** J'appelle les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » inscrits à l'état B.

#### État B

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur spécial, pour soutenir l'amendement n° 69.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** Cet amendement tend à supprimer 12,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros de crédits de paiement sur l'action 7 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » du programme 156.

Il s'agit des fonctions remplies par le Trésor public, généralement supportées par le système informatique Hélios, qui a toujours bien fonctionné et sur lequel nous recevons suffisamment d'éclaircissements, dans des conditions satisfaisantes. Cette mission Hélios a été clôturée fin 2007. Elle portait sur 139 millions d'euros, dont 98 millions d'investissement. Jusque-là, Hélios n'appelait aucune critique particulière.

Or nous n'avons pas obtenu de réponse sur l'objet de cette dépense de 12,6 millions. Il y a donc manque de transparence et peu de justification au premier euro. La réponse indique simplement : « Les crédits du titre V affectés à cette action correspondent aux dépenses informatiques directement rattachables à cette action. »

**M. Jacques Alain Bénisti.** Eh bien oui !

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** « Ils seront principalement consacrés aux applications du secteur public local : produits, dépenses et comptabilité. »

Nous souhaiterions, monsieur le ministre, que vous nous expliquiez à quoi va servir cette dépense tout de même relativement importante. Elle doit correspondre à un projet informatique significatif, car 12 millions d'euros, ce n'est pas neutre.

S'agissant de l'autre grand programme – Copernic, celui de la direction générale des impôts –, le coût initial, vous l'avez rappelé, était de près de 1 milliard. Nous avons obtenu une réponse indiquant un coût consolidé de ce programme de 2,12 milliards. En outre, le périmètre est prolongé jusqu'en 2011. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous ne savons plus où nous allons sur un certain nombre de dispositifs, les explica-

tions étant fort succinctes. Nous souhaiterions, monsieur le ministre, un peu plus de transparence sur cette inscription budgétaire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre du budget.** Je comprends que les informations qui vous ont été transmises étaient un peu trop floues, et je vais essayer de les préciser.

La demande de 12,6 millions d'euros en AE et 12,7 millions en CP ne porte pas sur Hélios, mais sur la part que doit prendre la DGFIP dans les modifications des systèmes d'information de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. L'AP-HP dispose de ses propres systèmes d'information, qui diffèrent de ceux des autres hôpitaux ; ne me demandez pas pourquoi, j'imagine que c'est une longue histoire. L'AP-HP n'est donc pas dans Hélios. Par conséquent, adapter ses systèmes aux nouvelles règles comptables nécessite des développements spécifiques qui, compte tenu de l'importance de l'AP-HP, appellent des montants de cette nature.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Alain Bénisti.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Dans la mesure où M. Carcenac vient de recevoir une réponse de nature à apaiser ses inquiétudes, je l'invite à retirer son amendement. S'il le maintenait, les députés de l'UMP seraient contraints de voter contre.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** Il s'agissait d'un amendement d'appel. Je me suis cependant laissé dire que nous n'étions pas à 12 millions, sur ce sujet, monsieur le ministre, et je pense que nous aurons une rallonge l'an prochain. Il serait bon que nous ayons un éclairage complet sur ce programme.

Puisque l'on finance cette opération pour les hôpitaux publics, pourquoi ne ferait-on pas de même pour les collectivités locales, qui doivent elles aussi se mettre en conformité et adopter Hélios ? Je m'en tiendrai là pour le moment, mais nous aurons l'occasion de reparler de ce projet concernant l'Assistance publique.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Woerth, ministre du budget.

**M. Éric Woerth, ministre du budget.** Je me propose de vous écrire une réponse précise sur l'affectation des 12,6 millions, faisant exactement la part des dépenses : 80 ou 90 % pour l'AP-HP, le reste portant sur d'autres éléments dont je vous dirai en quoi ils consistent, ainsi que l'évolution de l'ensemble.

*(L'amendement n° 69 est retiré.)*

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

*(Les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont adoptés.)*

#### MISSION « PROVISIONS »

**M. le président.** J'appelle les crédits de la mission « Provisions » inscrits à l'état B.

#### État B

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits de la mission « Provisions ».

*(Les crédits de la mission « Provisions » sont adoptés.)*

#### MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

**M. le président.** J'appelle les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » inscrits à l'état B.

#### État B

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

*(Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » sont adoptés.)*

#### COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

**M. le président.** J'appelle les crédits du compte spécial « Pensions », inscrits à l'état D.

#### État D

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits du compte spécial « Pensions ».

*(Les crédits du compte spécial « Pensions » sont adoptés.)*

#### COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

**M. le président.** J'appelle les crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », inscrits à l'état D.

#### État D

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

*(Les crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont adoptés.)*

**M. le président.** Nous avons terminé l'examen des crédits relatifs à la gestion des finances publiques et des ressources humaines, aux provisions et aux régimes sociaux et de retraite.

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, lundi 9 novembre à quinze heures :

Suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010 :

Médias ;

Engagements financiers de l'État.

La séance est levée.

*(La séance est levée à onze heures cinquante-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu de la  
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA



## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu ..... 1 an	171,30
33	Questions ..... 1 an	118,90
83	Table compte rendu ..... 1 an	29,40
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu ..... 1 an	153,30
35	Questions ..... 1 an	86,10
85	Table compte rendu ..... 1 an	26,00
95	Table questions ..... 1 an	18,10
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
07	Série ordinaire ..... 1 an	894,50
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
09	Un an .....	865,90

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 21 novembre 2008 publié au *Journal officiel* du 27 novembre 2008

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : 01-40-58-75-00 – Renseignements documentaires : 01-40-58-79-79 – Télécopie abonnement : 01-40-58-77-57

**Prix du numéro : 2,50 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)