

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES (Fonction publique et modernisation de l'État)

Par Mme Jacqueline GOURAULT,
Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 14) (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN AVIS RECENTRÉ SUR DEUX PROGRAMMES DE LA NOUVELLE MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	8
A. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »	9
1. <i>Une structure inchangée</i>	9
2. <i>Des crédits en forte augmentation pour la deuxième année consécutive</i>	10
a) Le développement de l'action sociale interministérielle.....	11
b) La poursuite de la rénovation de la formation des fonctionnaires	13
3. <i>Des instruments de mesure de la performance affinés</i>	15
a) Les indicateurs de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat	16
b) Les indicateurs de la formation des fonctionnaires	17
c) Les indicateurs de la gestion des prestations d'action sociale interministérielle.....	18
B. LE PROGRAMME « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »	18
1. <i>Un budget conséquent, traduction de l'effort en faveur de la modernisation de l'Etat</i>	18
a) Le périmètre des quatre actions du programme	18
b) La ventilation des crédits et des emplois entre les quatre actions.....	22
2. <i>L'amélioration des objectifs et des indicateurs de performance du programme</i>	23
a) Objectif 1 : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat	23
b) Objectif 2 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat	24
c) Objectif 3 : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat	25
d) Objectif 4 : Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat.....	25
II. UNE GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC RÉNOVÉE	26
A. UNE PROGRESSION DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES MAÎTRISÉE	26
1. <i>Une croissance des effectifs tirée par la fonction publique territoriale</i>	26
a) Un salarié sur cinq en 2005.....	26
b) Une croissance de 1,5 % en moyenne annuelle, entre 1996 et 2005	26
c) Des départs massifs à la retraite jusqu'en 2015	27
2. <i>Une diversité encore limitée</i>	27
a) Une fonction publique largement féminisée, sauf dans les emplois de direction	28
b) Une fonction publique qui, comme le secteur privé, a tendance à recruter ses propres enfants et fait encore peu de place aux enfants d'immigrés	30
3. <i>Un nouvel effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel de l'Etat</i>	31
a) Une nouvelle baisse du plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.....	31
b) L'évolution des dépenses de personnel	34
B. DES RÉFORMES BIEN ENGAGÉES	35
1. <i>L'adoption de trois lois importantes au cours de la douzième législature</i>	35
a) La loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique	35
b) La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique	36
c) La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale	36

2. <i>Des évolutions réglementaires</i>	37
a) Les mesures d'application des trois lois de 2005 et 2007	37
b) Des mesures statutaires et catégorielles	39
3. <i>De nouvelles réformes en chantier</i>	40
a) Les perspectives tracées par le Président de la République	40
b) Le lancement par le Premier ministre d'un débat national sur la fonction publique	40
III. LA MODERNISATION DE L'ETAT	41
A. L'ALLÈGEMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES PESANT SUR LES PARTICULIERS ET LES ENTREPRISES	41
1. <i>Un objectif ambitieux</i>	41
2. <i>Quelques résultats tangibles</i>	41
B. LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES DES USAGERS	42
1. <i>Le développement de l'administration électronique</i>	42
2. <i>L'amélioration de l'accueil téléphonique</i>	43
C. LA NÉCESSAIRE GÉNÉRALISATION DES BILANS COÛT-AVANTAGE DES PROGRAMMES DE MODERNISATION INFORMATIQUE	44
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	46

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 14 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2008 aux programmes « fonction publique »** et **« stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »** de la mission **« gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

A titre liminaire, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a rappelé que la modification de l'architecture du projet de loi de finances pour 2008, induite par la composition et les attributions des membres du gouvernement issu des élections législatives de juin 2007, avait conduit la commission des lois à modifier le périmètre de son avis budgétaire et à abandonner l'examen des crédits de la mission « direction de l'action du gouvernement ».

Elle a mis en exergue la **forte progression des crédits du programme « fonction publique »** (+30,5 %), en particulier celle des crédits destinés au financement de l'action sociale interministérielle (+44 %).

Tout en regrettant que les objectifs de performance assignés au responsable du programme n'aient pas changé, contrairement au souhait exprimé l'an passé par la commission des lois, elle s'est félicitée que les indicateurs de résultat aient été affinés et complétés, notamment pour mieux évaluer la qualité de la formation dispensée dans les instituts régionaux d'administration.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a également mis en exergue la **poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel de l'Etat**, engagé sous la précédente législature, en rappelant que le Président de la République avait fixé pour objectif le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux au cours des cinq prochaines années.

En 2008, a-t-elle indiqué, **68.000 départs à la retraite sont prévus et un agent sur trois ne sera pas remplacé**, ce ratio global masquant toutefois d'importantes disparités suivant les ministères.

Soulignant que la suppression d'emplois ne devait pas constituer une fin en soi et que la maîtrise des effectifs devait s'accompagner d'une réflexion approfondie sur les missions devant être exercées par l'Etat, elle a observé que les choix du gouvernement s'appuyaient sur les stratégies ministérielles de réforme et les conclusions des audits de modernisation de l'État lancés en septembre 2005, désormais relayés par une révision générale des politiques publiques (RGPP).

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a par ailleurs observé que, malgré l'adoption de trois lois importantes en 2005 et en 2007 dont les décrets d'application n'étaient pas encore tous parus, le Président de la République et le Premier ministre avaient mis en chantier de **nouvelles réformes** et lancé un **débat national sur la fonction publique** devant s'achever au printemps 2008.

Enfin, elle a indiqué que les crédits du **programme « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »** s'élèveraient à 414 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 282 millions d'euros en crédits de paiement en 2008.

Elle a observé que quatre objectifs étaient assignés au responsable de ce programme : fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat ; rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat ; améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat ; améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat.

Elle a ajouté que le gouvernement avait l'intention de **parvenir, en cinq ans, à une réduction de 25 % des charges pesant sur les entreprises et les particuliers**.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « fonction publique » et « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.

Mesdames, Messieurs,

La mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devait conduire à l'abandon de la traditionnelle vision institutionnelle des dépenses publiques, par ministères, au profit d'une vision fonctionnelle, par secteur ou par activité, les crédits budgétaires étant désormais regroupés et votés par mission, spécialisés par programme et détaillés par action et par titre.

La nomenclature des missions, des programmes et des actions n'en a pas moins été profondément remaniée lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008, afin de tenir compte de la composition et des attributions des ministres du gouvernement issu des élections législatives de juin 2007.

En conséquence, votre commission des lois a été contrainte de revoir le périmètre de plusieurs de ses avis budgétaires.

Abandonnant l'examen des crédits de la mission « direction de l'action du gouvernement » auquel elle s'était jusqu'à présent consacrée, elle a porté son attention sur deux programmes de la nouvelle mission¹ « gestion des finances publiques et des ressources humaines » pilotée par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique : le programme 148 « fonction publique » et le programme 221 « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ». Ces deux programmes ressortissent en effet à ses domaines de compétence.

Soucieuse de respecter la nomenclature budgétaire et de ne pas multiplier les avis, votre commission s'était l'an passé saisie pour avis du programme 148, alors rattaché à la mission « direction de l'action du gouvernement », mais non du programme 221, rattaché à la mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

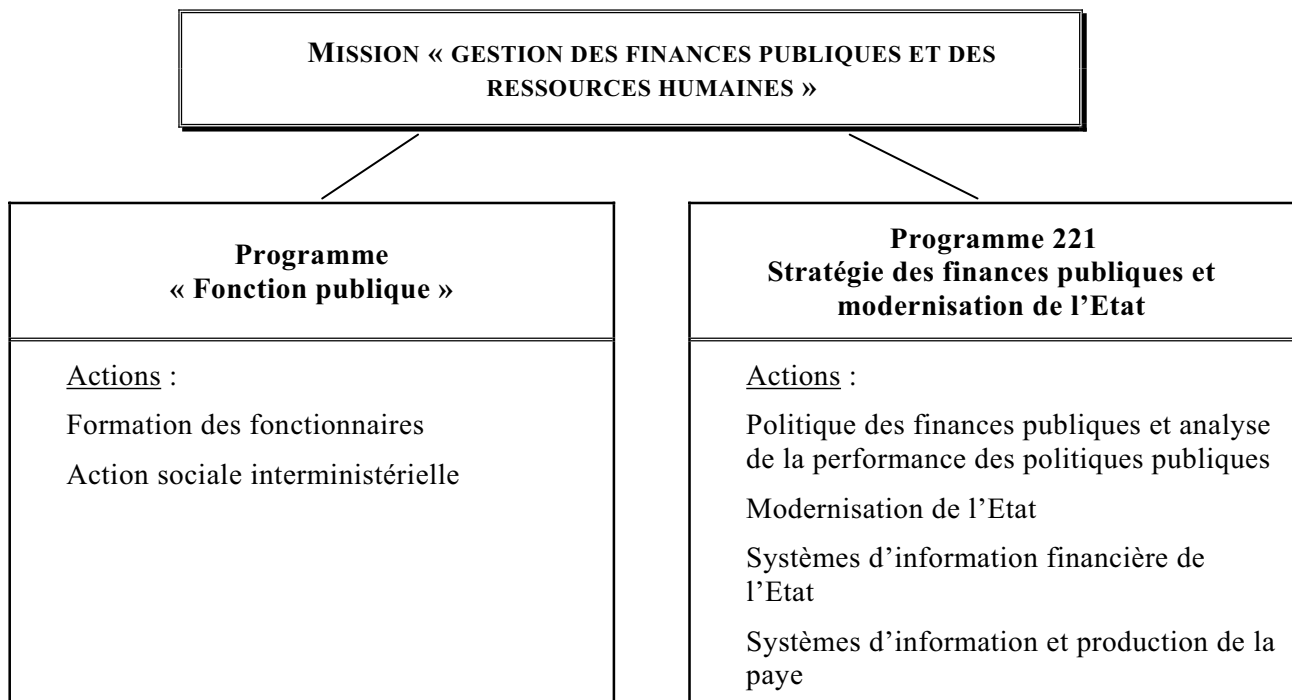
¹ Cette mission compte trois autres programmes : le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière », qui formaient l'an passé la mission « gestion et contrôle des finances publiques », et le programme 302 « facilitation et sécurisation des échanges ».

Animée par le même souci de cohérence, elle avait également examiné mais n'examinera pas cette année, d'une part, le programme 129 « coordination du travail gouvernemental », qui est toujours rattaché à la mission « direction de l'action du gouvernement » et regroupe notamment les crédits de diverses autorités administratives indépendantes, d'autre part, la mission « publications officielles et information administrative » qui figure en dehors du budget général et comporte les crédits alloués à la Documentation française et aux centres interministériels de renseignements administratifs, auparavant rattachés à la mission « direction de l'action du gouvernement ».

L'examen du projet de loi de finances pour 2008 sera également l'occasion pour votre rapporteur d'évoquer, au-delà du contenu des programmes 148 et 221, la gestion de l'emploi public et la politique de réforme de l'Etat.

I. UN AVIS RECENTRÉ SUR DEUX PROGRAMMES DE LA NOUVELLE MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

La mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » a été créée pour tenir compte des attributions du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Sur les cinq programmes que compte cette mission, deux ressortissent à la compétence de votre commission.



A. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »

La structure du programme « fonction publique » reste inchangée par rapport à l'an passé. Le montant de ses crédits connaît une forte augmentation pour la deuxième année consécutive. Enfin, les instruments de mesure de la performance ont été affinés.

1. Une structure inchangée

Si le programme fonction publique n'est plus rattaché à la mission « direction de l'action du gouvernement », il continue de regrouper les **crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**, qui restent structurés en deux actions : la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

Leur rattachement à la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » devrait, selon votre rapporteur, conduire à celui des **crédits de personnel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique**. Une telle évolution suppose toutefois encore que cette direction ne soit plus placée sous l'autorité directe du Premier ministre mais sous celle du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Lors de son audition par votre commission le 14 novembre dernier, M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, a indiqué qu'une décision définitive serait prise en 2008.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique compte actuellement 150 agents, dont 8 mis à disposition sans remboursement. Pour 2008, le plafond des emplois autorisés est de 153,5 équivalents temps plein travaillé, contre 159,5 en 2007. En sus des actions précitées, elle est chargée de la définition de la politique statutaire et de règles de gestion des ressources humaines communes aux trois fonctions publiques.

La faiblesse de son effectif¹ et ces missions de conception et de coordination de l'action des ministères expliquent sans doute que ses crédits de personnel aient été jusqu'à présent **globalisés avec l'ensemble des dépenses de personnel des services du Premier ministre** au sein du programme « coordination du travail gouvernemental » (action « coordination sectorielle »). Toutefois, les crédits d'étude et de communication et les subventions aux organisations syndicales sont artificiellement rattachés à l'action « formation » du programme « fonction publique ».

Enfin, compte tenu de son rattachement à la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines », **la responsabilité du programme « fonction publique » est désormais confiée au directeur général de l'administration et de la fonction publique** alors qu'elle était auparavant exercée par le secrétaire général du gouvernement. Votre rapporteur s'en félicite puisqu'elle l'avait déjà suggéré en 2005, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006.

¹ Il s'agit d'éviter de créer un plafond d'emploi spécifique pour un effectif limité.

2. Des crédits en forte augmentation pour la deuxième année consécutive

Pour la deuxième année consécutive, les crédits du programme « fonction publique » connaissent une **forte augmentation**, passant de 173,3 millions d'euros à 226,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 172 millions d'euros à 224,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une progression de **30,5 %** de loi de finances initiale à loi de finances initiale.

La loi de finances initiale pour 2007 avait déjà prévu une augmentation de 27 % par rapport à celle de 2006, afin d'assurer le financement par le budget de l'Etat de certaines prestations d'action sociale autrefois prises en charge par le fond de roulement de la mutualité de la fonction publique, de permettre la création de nouvelles prestations (le chèque emploi service universel et l'aide à l'installation des personnels de l'Etat) et de réhabiliter les restaurants inter-administratifs.

Le montant des crédits disponibles au 1^{er} semestre 2007 s'est finalement élevé à 228,19 millions d'euros en AE et à 224,7 millions d'euros en CP, en raison de l'ouverture de crédits de report (0,15 millions d'euros en AE et 4,13 millions d'euros en CP) et d'un virement de crédits de 60 millions d'euros décidé au début de l'année 2007.

En 2008, l'augmentation des crédits du programme tient au **développement de l'action sociale interministérielle, dont les crédits de paiement progressent d'un peu moins de 45 millions d'euros (+44 %) et, dans une moindre mesure, à l'évolution des crédits de formation qui augmentent de près de 8 millions d'euros (+11 %).**

Évolution des crédits de paiement du programme « Fonction publique » entre 2006 et 2008 (en euros)

Intitulé	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	69 836 072	71 038 240	78 929 157
dont sous action : ENA	30 900 000	30 900 000	32 000 000
dont sous action : IRA	32 520 627	32 614 821	39 470 000
dont sous action : formation interministérielle	2 737 238	3 545 212	3 399 433
dont sous action : communication et études	1 500 000	1 800 000	1 700 000
dont sous action : subventions aux organisations syndicales	2 178 207	2 178 207	2 359 724
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	67 838 286	100 965 515	145 470 843
dont sous action : aide aux familles	39 449 260	54 005 046	84 300 000
dont sous action : retraités	17 126 858	27 010 149	25 960 843
dont sous action : logement et restauration	9 562 168	18 250 320	25 510 000
dont sous action : sections régionales interministérielles d'action sociale	1 700 000	1 700 000	1 700 000
dont : autres crédits d'action sociale			8 000 000
Total	137 674 358	172 003 755	224 400 000

Source : données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

a) Le développement de l'action sociale interministérielle

L'action sociale interministérielle consiste en des prestations facultatives qui sont financées à partir de crédits limitatifs et qui peuvent être de nature collective (logement, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, aide ménagère à domicile, chèque-vacances...). Elle complète les actions conduites par chaque ministère, dont le coût s'est élevé à 478 millions d'euros en 2006.

L'augmentation des crédits résulte tout d'abord de la **revalorisation du montant et de l'augmentation du nombre des bénéficiaires des cinq prestations individuelles existantes** ainsi que de la **création de nouvelles aides** annoncée en janvier 2007.

Trois prestations sont gérées par la mutuelle de la fonction publique services : le chèque-vacances, l'aide ménagère à domicile et l'aide à l'installation des personnels de l'Etat.

En 2006, 148.309 agents ont bénéficié de **chèque-vacances**, entraînant une dépense de 35,4 millions d'euros pour l'Etat. Chaque année le nombre des bénéficiaires augmente et les barèmes d'attribution sont revalorisés. Dès lors, le coût budgétaire de cette prestation ne cesse de croître. Il est estimé à 37,2 millions d'euros pour 2008.

En 2006, 27.893 agents retraités et leurs ayants cause ont bénéficié de **l'aide ménagère à domicile**, prestation comparable à celle que finance la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés pour les salariés relevant du régime général de retraites. L'augmentation du nombre des bénéficiaires de cette prestation, ajoutée à la revalorisation non seulement des barèmes de ressources pris en compte mais aussi du montant de la participation de l'Etat, expliquent que les dépenses budgétaires progressent chaque année. Elles devraient s'élever à 24,7 millions d'euros en 2007 et à 26,3 millions d'euros en 2008.

L'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP) consiste en la prise en charge d'une partie des dépenses engagées par les agents au moment de leur première installation. A la suite de l'accord sur l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique, signé le 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales, les conditions d'attribution de cette aide ont été assouplies en septembre 2006 et son montant a été revalorisé¹. Après les baisses successives constatées depuis 2004, 2.797 aides ont été versées en 2006, dont 56 % après le 1^{er} septembre, soit une augmentation de 9,6 % par rapport à l'année 2005. Le coût budgétaire de cette prestation devrait ainsi atteindre 5,7 millions d'euros en 2007 et 5,9 millions d'euros en 2008.

¹ Alors que cette prestation ne bénéficiait qu'aux agents affectés en Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou dans une zone urbaine sensible (le montant maximum de l'aide est désormais de 700 euros), elle a été étendue à l'ensemble du territoire (le montant maximum de l'aide est de 350 euros). Elle est désormais octroyée à tout agent déménageant à 70 kilomètres au moins de son domicile antérieur, quel que soit son indice. Enfin, les agents recrutés par la voie du PACTE et les agents handicapés recrutés sur la base de l'article 27 de la loi du 11 janvier 1984 y sont désormais éligibles.

Créé en application de l'accord du 25 janvier 2006 précité et octroyé depuis le mois de juillet 2007, le **prêt mobilité** consiste en un prêt sans intérêt d'un montant maximum de 1.000 euros et d'une durée de remboursement de trois ans, destiné à financer le dépôt de garantie exigé en cas de location d'un bien à usage d'habitation principale. Son bénéfice est réservé aux « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'Etat remplissant les conditions d'attribution de l'aide à l'installation des personnels et aux agents ayant changé de résidence dans les conditions définies à l'article 18 du décret n°90-437 du 28 mai 1990, soit environ 15.000 agents chaque année. Sa gestion a été confiée à un établissement financier du Crédit social des fonctionnaires, le Créserfi.

Enfin, le **chèque emploi service universel**, lui aussi créé en application de l'accord du 25 janvier 2006 et géré par l'ACE (une filiale d'Accor Services France et des caisses d'épargne), est destiné à prendre en charge une partie des frais de garde d'enfants âgés de moins de trois ans. Au 31 juillet 2007, le nombre mensuel moyen de ses bénéficiaires s'élevait à un peu plus de 3.300, soit presque 40.000 en année pleine, le montant moyen de l'aide étant de 380 euros. Néanmoins **des difficultés sont apparues, certaines structures de garde, au premier rang desquelles les crèches publiques, refusant l'utilisation de ce titre de paiement** car les frais de remboursement sont opposables aux personnes morales. Pour surmonter cette difficulté, l'Etat a décidé de prendre en charge, à compter du 1^{er} septembre 2007, les frais de remboursement opposables aux personnes morales. Pour 2008, le coût de cette mesure est estimé à 21 millions d'euros, sur la base d'un nombre annuel de 54.000 bénéficiaires.

Par ailleurs une circulaire du 2 août 2007 a prévu l'**extension de cette prestation à la prise en charge d'une partie des frais de garde d'enfants âgés de trois à six ans**, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. Le coût de cette extension, estimé à 15 millions d'euros par an, a justifié la passation d'un nouvel appel d'offres pour désigner le prestataire chargé de sa gestion.

L'augmentation des crédits résulte ensuite du **développement de l'action sociale à caractère collectif**, avec :

– la mise en œuvre d'un **programme pluriannuel de rénovation des restaurants inter-administratifs**. Un tiers des cent restaurants doivent ainsi être remis aux normes d'hygiène et de sécurité entre 2007 et 2013. Les crédits inscrits en 2008 s'élèvent à 14 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP. Ils doivent permettre la poursuite des travaux engagés à Bobigny, Châteauroux, Colmar, Melun, Orléans et Paris (rue Barbet de Jouy) ainsi que le lancement de quatre opérations urgentes à Annecy, Bastia, Pau et Saint Lô ;

– la **relance des réservations de logements sociaux** au bénéfice des agents de l'Etat, interrompues en 2004. 13,5 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2008 pour la signature de conventions avec les bailleurs sociaux, dont 3 millions d'euros pour la région Ile-de-France ;

– la **pérennisation des réservations de places** en crèche décidées en 2007 (1.600 places réservées en 2007, pour un coût de 16 millions d'euros).

b) La poursuite de la rénovation de la formation des fonctionnaires

L'augmentation des crédits de formation résulte principalement de l'évolution des dotations versées à l'Ecole nationale d'administration (ENA) et aux instituts régionaux d'administration (IRA).

Le montant de la **subvention versée à l'ENA** est ainsi de **32 millions d'euros en 2008**, en hausse de 1,1 millions d'euros (+3,5 %). Cette augmentation est destinée à permettre la consolidation dans le budget de l'Ecole des 29 emplois du Centre des études européennes de Strasbourg qu'elle a absorbé (0,6 millions d'euros), ainsi que la prise en charge des coûts salariaux supplémentaires induits par l'augmentation du taux de la contribution « employeur » aux charges de pension des fonctionnaires¹ (0,5 millions d'euros).

Cette subvention finance les trois quarts du budget de l'école, les autres ressources provenant de subventions versées par divers organismes ainsi que de ressources propres (produits financiers et de gestion courante, rémunération des actions de formation continue et de coopération administrative internationale).

Les charges de personnel représentent un peu moins de 70 % des dépenses car le budget de l'école supporte la rémunération des élèves en sus de celle de ses agents, dont le nombre correspond à 229 équivalents temps plein travaillé.

Conformément à l'engagement pris par le ministre chargé de la fonction publique lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2007 à l'Assemblée nationale, **un contrat d'objectifs et de moyens devrait être signé avant la fin de l'année 2007**, les instituts régionaux ayant quant à eux déjà signé un tel contrat en 2004.

Rappelons que la **réforme de l'ENA** s'est traduite par une refonte de la scolarité, applicable au 1^{er} janvier 2006, et un changement de locaux, progressivement transférés à Strasbourg depuis 2005.

Rythmée par une nouvelle alternance entre les études et les stages, la formation est désormais organisée selon trois modules de tronc commun, respectivement consacrés à l'Europe, aux territoires ainsi qu'à la gestion et au management public, et plusieurs séminaires à options permettant l'approfondissement de certaines matières. Le module « territoires » est l'occasion, pour les élèves de l'ENA, de travailler conjointement avec ceux de l'Institut national des études territoriales qui forme les futurs administrateurs territoriaux (147 heures de cours partagés sur 221 heures).

Après la vente de l'immeuble de la rue de l'Université, conclue en décembre 2005 pour un montant de 46,35 millions d'euros, l'ENA a loué au nouveau propriétaire des lieux, la Fondation nationale des sciences politiques, une partie des locaux durant l'année 2006, en attendant la fin des travaux de

¹ Ce taux est passé de 33 % en 2006 à 39,5 % en 2007 et devrait atteindre 50 % en 2008.

rénovation de l'immeuble du 2 avenue de l'Observatoire, destiné à abriter son antenne parisienne et les activités qui y demeurent : coopération internationale, formation continue de courte durée, oraux des concours. Ce déménagement est intervenu au mois de février 2007.

Toutes les formations d'une durée supérieure à un mois sont désormais dispensées à Strasbourg, à la commanderie Saint-Jean. L'adjonction d'une aile supplémentaire à ce bâtiment a été décidée en 2004, pour permettre le regroupement de l'ensemble des services de l'école, et rendue possible par la mise à disposition de l'Etat, pour un euro symbolique, d'un terrain appartenant à la commune. Le coût des travaux est estimé à 12,356 millions d'euros. Il sera financé par une partie du produit de la vente de l'immeuble de la rue de l'Université. Enfin, la nouvelle Maison des élèves, installée au centre de Strasbourg dans un immeuble réhabilité par la société d'économie mixte « Habitation Moderne », a été livrée en juin 2006.

Le montant de la **subvention** de fonctionnement **versée aux cinq instituts régionaux d'administration** (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) est fixé à **39,4 millions d'euros** pour 2008, en hausse de 7 millions d'euros (+21 %). 38,97 millions d'euros sont destinés à la formation initiale des agents de catégorie A (767 élèves en 2008) et 0,5 millions d'euros à la formation continue (3.000 journées de formation).

Cette augmentation des crédits correspond à la consolidation, en 2008, d'une partie des dépenses de formation inscrites au titre de l'année 2007 mais non couvertes par la dotation ouverte en loi de finances initiale (2,3 millions d'euros), à l'augmentation des recrutements d'attachés par les ministères (2,3 millions d'euros sur la base d'une augmentation des effectifs d'élèves formés et rémunérés par les IRA de 45 élèves), à la prise en compte de l'augmentation du taux de la contribution « employeur » aux charges de pension des fonctionnaires (1,96 million d'euros), ainsi qu'à la mise en œuvre de la réforme des instituts régionaux d'administration (0,3 million d'euros).

Dans le prolongement de la réforme du statut des attachés d'administration, les modalités d'organisation des concours d'accès aux instituts régionaux d'administration ainsi que la formation dispensée aux élèves ont en effet été renouvelées.

Un décret n° 2007-1452 du 9 octobre 2007 permet de **confier aux instituts régionaux d'administration une part importante de l'organisation des concours**, afin de les rendre plus attractifs et de réduire les délais de recrutement. Dorénavant, les candidats choisiront l'institut dans lequel ils souhaiteront être formés et y seront recrutés.

Depuis le 1^{er} septembre 2007 et en application d'un décret n° 2007-1247 du 20 août 2007, la **formation** des futurs attachés est désormais organisée autour d'un tronc commun, destiné à assurer la maîtrise des compétences de base, et d'une période d'approfondissement des tâches exercées au sein de l'administration centrale, de l'administration territoriale de l'Etat et de l'administration scolaire et universitaire. L'objectif est de mieux préparer les élèves à leurs futures fonctions.

3. Des instruments de mesure de la performance affinés

L'an passé, votre rapporteur déplorait la réduction excessive du nombre des objectifs de performance retenus pour le programme « fonction publique », passés de neuf à trois, et l'absence d'indicateur de résultat permettant d'évaluer la qualité des formations dispensées dans les instituts régionaux d'administration et à l'Ecole nationale d'administration. Elle a été partiellement entendue.

Si les objectifs de performance n'ont pas changé en 2008, les indicateurs de résultat ont été affinés et complétés, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

PAP 2007		PAP 2008	
Objectifs	Indicateurs	Objectifs	Indicateurs
1. Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat	Transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat	1. Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat	<i>Nouveau</i> – Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de GPEEC
	Nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance		<i>Maintien (avec un intitulé modifié)</i> – Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance
			<i>Nouveau</i> – Nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'Etat et des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion, d'intégration, ou d'alignement sur des statuts types
2. Optimiser la formation initiale des fonctionnaires	Dépenses consacrées à la formation initiale dans les Instituts régionaux d'administration (IRA)	2. Optimiser la formation des fonctionnaires	<i>Fusionné</i> – Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA
	Dépenses consacrées à la formation initiale à l'Ecole nationale d'administration (ENA)		<i>Nouveau</i> – Mise en œuvre du droit individuel à la formation
			<i>Nouveau</i> – Mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle
3. Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle	Pourcentage des restaurants inter-administratifs (RIA) de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective	3. Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle	<i>Maintien</i> – Pourcentage des RIA de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective
	Coût de gestion du prestataire extérieur chargé de la gestion de certaines prestations d'action sociale		<i>Maintien</i> – Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale.
			<i>Nouveau</i> – Taux de pénétration du CESU
3 objectifs	6 indicateurs	3 objectifs	9 indicateurs

a) Les indicateurs de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat

S'agissant de la **promotion de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat**, les ajustements opérés sont les suivants :

– l'indicateur relatif à la transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat a été remplacé par un nouvel indicateur mesurant la mise en œuvre par l'ensemble des directions ministérielles chargées des ressources humaines d'une stratégie de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;

– l'indicateur sur le dispositif de rémunération à la performance a été étendu à l'ensemble de l'encadrement car ce dispositif, applicable à tous les directeurs d'administration centrale depuis le 1^{er} janvier 2006 après une expérimentation lancée en juin 2004, pourrait concerner les chefs de service et les sous-directeurs d'administration centrale en 2008, au moins à titre expérimental ;

– un nouvel indicateur a été créé pour mesurer la réduction du nombre de corps de fonctionnaires par fusion de corps, intégration de corps dans d'autres, ou alignement sur des statuts types.

L'indicateur relatif au degré de mise en œuvre d'une stratégie de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences s'avère relativement complexe. Il mesure, au moyen de coefficients de pondération, le degré d'avancement d'un répertoire des métiers, de scénarii prévisionnels sur l'évolution quantifiée des personnels et d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences structuré. 64 % des directions des ressources humaines ministérielles auraient ainsi mis en œuvre une telle stratégie en 2006, l'objectif étant de parvenir à un taux de 75 % en 2008 et de 100 % en 2010.

La **part des directeurs, chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale rémunérés à la performance** devrait être de 18 % en 2007 et pourrait atteindre 51 % en 2008, l'objectif étant de parvenir à 100 % en 2010.

245 **corps** de fonctionnaires relevant de l'Etat et des établissements publics administratifs ont été concernés par des **mesures de fusion ou d'intégration** en 2006. Leur nombre devrait être de 342 en 2007, 370 en 2008 et s'élever à 420 en 2010.

Par ailleurs, sur un total de 540 corps de fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics administratifs, 132 relevaient d'un **statut commun** en 2006. Ce rapport devait être de 127 pour 470 en 2007, de 125 pour 455 en 2008 et de 115 pour 435 en 2010.

b) Les indicateurs de la formation des fonctionnaires

S'agissant de l'**optimisation de la formation des fonctionnaires**, les modifications apportées aux indicateurs sont les suivantes :

– les deux indicateurs relatifs aux dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA et dans les IRA ont été fusionnés en un seul, le coût complet d'un élève étant de 45.800 euros dans les IRA et de 55.000 euros à l'ENA en 2006 ;

– deux nouveaux indicateurs ont été créés portant sur la mise en œuvre du droit individuel à la formation et de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, mesures toutes deux prévues par le protocole d'accord relatif à la formation professionnelle signé le 21 novembre 2006 et la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Le premier rapporte le nombre d'heures consommées par les agents d'un ministère au titre du droit individuel à la formation au nombre d'heures capitalisées par ces agents au 31 décembre de l'année ; ce taux devrait atteindre 10 % en 2008 pour l'ensemble des ministères, l'objectif étant de parvenir à 30 % en 2010. Le second mesure la part des ministères ayant mis en place une modalité de reconnaissance des acquis de l'expérience dans un concours externe, un concours interne ou un examen professionnel ; ce taux devrait atteindre 30 % en 2008, l'objectif étant de parvenir à 100 % en 2010.

En outre, **deux autres objectifs**, qui figurent dans la partie du projet annuel de performance consacrée aux « opérateurs » de la DGAFP **ont été assignés aux instituts régionaux d'administration : améliorer la qualité de la formation initiale et réduire les délais de recrutement des attachés.**

Deux indicateurs permettent d'évaluer la qualité de la formation dispensée dans les IRA : une **enquête annuelle** auprès des anciens élèves et une enquête annuelle auprès de leurs employeurs, ces deux enquêtes étant réalisées par un prestataire extérieur.

Si elles font état d'un taux de satisfaction élevé (96 % des employeurs et 70 % des anciens élèves interrogés en 2006), ces enquêtes ont mis en exergue le besoin d'une plus grande professionnalisation des élèves en fin de cursus, que la réforme de la formation initiale opérée cet été vise à satisfaire.

Le **délai entre l'inscription au concours et le début de la formation** constitue l'indicateur retenu pour l'objectif de réduction des délais de recrutement des attachés, la durée de formation dans les IRA étant restée inchangée.

Ce délai était de douze mois en 2005 et de **dix mois en 2006**. Il devrait être encore de dix mois en 2007 et pourrait être réduit à neuf mois en 2008, l'objectif étant de le ramener à huit mois en 2009.

Aucun indicateur n'a en revanche été prévu pour mesurer la qualité de la formation dispensée à l'Ecole nationale d'administration.

c) Les indicateurs de la gestion des prestations d'action sociale interministérielle

Enfin, s'agissant de l'**optimisation de la gestion des prestations d'action sociale interministérielle**, un nouvel indicateur a été créé pour mesurer le taux de pénétration de la prestation du chèque emploi service universel (rapport du nombre de bénéficiaires constatés en fin d'exercice sur le nombre de bénéficiaires potentiels). Ce taux devrait atteindre 45 % en 2007 et 61 % en 2008, l'objectif étant de parvenir à un taux de 65 % en 2009.

Les chiffres relatifs au pourcentage des sept restaurants inter-administratifs de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective pour les années 2005 et 2006 ne sont toujours pas disponibles, ce qui est de mauvaise augure pour cet indicateur.

Enfin, la part du coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la mise en œuvre de certaines prestations d'action sociale dans le coût total supporté par l'Etat était de 9,9 % en 2005 et de 8,8 % en 2006. Elle devrait être de 9,2 % en 2007, l'objectif étant de la réduire à 6 % en 2010.

Votre rapporteur estime que de nouveaux indicateurs pourraient être mis en place pour mesurer l'impact des autres prestations d'action sociale interministérielle.

B. LE PROGRAMME « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »

1. Un budget conséquent, traduction de l'effort en faveur de la modernisation de l'Etat

Le programme « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » est structuré en quatre actions, numérotées 2, 4, 5 et 6, les actions 1 et 3, respectivement libellées « définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » et « élaboration de la législation fiscale » ayant été supprimées.

a) Le périmètre des quatre actions du programme

- *L'action n° 2 : Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques*

L'action n° 2, conduite par la direction du budget, correspond à la préparation et au suivi de l'exécution du budget de l'Etat et à la mise à disposition du gouvernement de toutes analyses utiles sur les mesures susceptibles d'induire des conséquences sur le budget ou la performance des politiques publiques.

Cette action nécessite des moyens en personnel importants (la moitié des effectifs du programme) mais un budget relativement limité¹.

- *L'action n° 4 : Modernisation de l'Etat*

L'action n° 4, pilotée par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), recouvre essentiellement les moyens mis en œuvre pour la **révision générale des politiques publiques**.

Rappelons que le Premier ministre a annoncé, lors du Conseil des ministres du 20 juin 2007, le lancement d'une « *révision générale des politiques publiques* ». Il a souligné que plusieurs pays avaient déjà conduit avec succès des politiques de réduction des dépenses publiques, en prenant mieux en compte l'efficacité attestée de celles-ci et en investissant davantage dans les secteurs d'avenir tels que l'enseignement supérieur ou la recherche.

Cette nouvelle approche des politiques publiques s'appuie sur le rapport remis par M. Michel Pébereau en 2005², selon lequel une partie de la dérive de la dépense publique trouve son origine dans la superposition des dispositifs et des structures. Ainsi, depuis vingt-cinq ans, de nombreuses structures publiques ont-elles été créées, tant au niveau central qu'au niveau local, sans que soient remises en cause les structures préexistantes.

Le gouvernement a donc décidé d'accentuer **l'effort de modernisation de l'Etat**, chantier multi-directionnel qui implique simplification du droit et des procédures, développement de l'administration électronique, qualité des systèmes d'information, déconcentration de l'État et professionnalisation de la gestion des ressources humaines.

Cette démarche ambitieuse se distingue de toutes les expériences antérieures en la matière à plus d'un titre :

- en premier lieu, les réformes sont décidées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunit autour du Président de la République l'ensemble des ministres. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en est le rapporteur général ;

- en deuxième lieu, le Président de la République et le Premier ministre ont demandé à tous les ministres de s'investir personnellement dans cet exercice et de mobiliser leurs services. Un travail complémentaire d'investigation et de documentation des réformes est conduit par une équipe d'auditeurs, composée de spécialistes des secteurs public et privé, en lien avec les administrations concernées et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

- enfin, l'objectif affiché en matière d'effectifs est de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux.

¹ Voir infra : b) ventilation des crédits et emplois par action.

² Rapport de M. Michel Pébereau sur l'évolution de dette publique de la France, remis à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 14 décembre 2005.

Les premiers résultats de cette révision générale sont attendus pour la fin du mois de mars 2008 afin de préparer l'élaboration du budget 2009.

Cet effort sans précédent de modernisation s'appuie sur la direction générale de la modernisation de l'État, née en 2006 de la fusion de quatre organismes dédiés à la réforme de l'État : la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la direction de la réforme budgétaire (DRB).

Aux termes du décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005, la DGME a pour mission « *de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'Etat pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics.* »

Elle met ainsi en œuvre les grandes orientations de modernisation de l'Etat au service des usagers et des contribuables. Elle pilote en particulier les audits de modernisation, le programme ADELE d'administration électronique, la politique de qualité au sein de l'Etat et la mise en œuvre des lois de simplification¹.

Elle travaille ainsi avec toutes les administrations, services centraux et services déconcentrés de l'État, établissements publics et collectivités territoriales, pour construire les référentiels et le cadre de la modernisation, accompagner les expérimentations et veiller à leur généralisation, mutualiser les bonnes pratiques. En entretenant un contact permanent et étroit avec les différentes administrations, en portant des initiatives interministérielles et en coordonnant les chantiers ministériels de modernisation de l'État, la DGME s'efforce d'apporter en permanence informations et conseils aux différents ministères.

Rassemblant aujourd'hui plus de 150 agents, venant de tous les ministères, mais aussi du secteur privé et de l'étranger, la DGME est organisée en trois services : le service de la qualité et de la simplification, le service de la modernisation de la gestion publique et le service du développement de l'administration électronique.

- *L'action n° 5 : Systèmes d'information financière de l'Etat*

L'action n° 5 comprend les coûts liés aux chantiers en cours en matière de systèmes d'information financière de l'Etat, gérés par un service à compétence nationale, l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat**.

¹ Voir rapport n° 36 (Sénat, 2007-2008) de M. Bernard Saugey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 octobre 2007, sur la proposition de loi de simplification du droit. Rapport disponible sur internet <http://www.senat.fr/rap/107-036/107-036.html>.

Les crédits de cette action sont donc, pour l'essentiel, des dépenses d'investissement.

Ils visent, d'une part, à assurer la maintenance de l'application informatique existante, Accord-LOLF, d'autre part, à développer le nouveau système d'information budgétaire et comptable **Chorus**, qui a vocation à remplacer Accord-LOLF. Il s'agit d'un logiciel budgétaire et comptable interministériel spécialement adapté à la LOLF qui, après une expérimentation dans les services préfectoraux des régions Haute-Normandie et Pays de la Loire¹, devrait être généralisé dès 2009 dans l'ensemble de l'administration française.

- *L'action n° 6 : Systèmes d'information et production de la paye*

L'action n° 6, nouvellement créée dans la maquette budgétaire pour 2008, recouvre les coûts relatifs à l'**Opérateur national de paye (ONP)**. Institué par un décret du 15 mai 2007, ce dernier a pour objectif de moderniser la fonction de paye des agents de l'État pour la faire gagner en qualité, en efficacité et en garantir la sécurité. Il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché conjointement à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

La création de ce service est né du constat qu'en contrepartie d'une responsabilisation accrue des administrations dans la gestion de leur masse salariale et de leurs emplois, la mise en œuvre de la LOLF a renforcé les exigences de qualité et de fiabilité traditionnellement attachées au processus de liquidation et de règlement des dépenses de personnel.

En conséquence, l'application actuelle de paye des agents de l'État, qui apparaît aujourd'hui dépassée, mérite d'être rénovée afin de mettre en place un système d'information décisionnel interministériel qui favorise le pilotage stratégique de la **masse salariale et de ses effectifs**. A cet effet, l'ONP a décidé de recourir à un **procédure** choisi dans le cadre de la procédure dite du « dialogue compétitif »², qui doit être opérationnel à l'horizon 2011.

¹ Un programme supplémentaire temporaire, baptisé *Expérimentation Chorus*, a d'ailleurs été créé au sein de la mission « administration générale et territoriale de l'Etat » pour la mise en œuvre à titre expérimental de ce logiciel budgétaire et comptable.

² La procédure de dialogue compétitif, prévue dans le code des marchés publics, est une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec des candidats présélectionnés en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre. Le recours à la procédure de dialogue compétitif est possible lorsqu'un marché public est considéré comme complexe, en particulier pour les marchés d'applications informatiques.

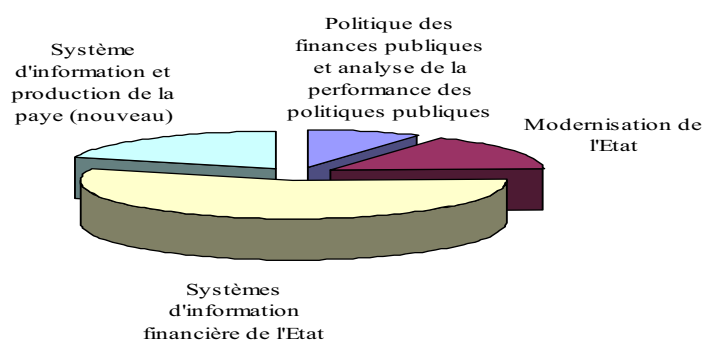
b) La ventilation des crédits et des emplois entre les quatre actions

Les crédits de l'ensemble du programme s'élèvent à **414 millions d'euros d'autorisations d'engagements** et **282 millions d'euros de crédits de paiement**. Les tableaux et illustrations ci-dessous détaillent la ventilation des crédits entre les quatre actions composant le programme.

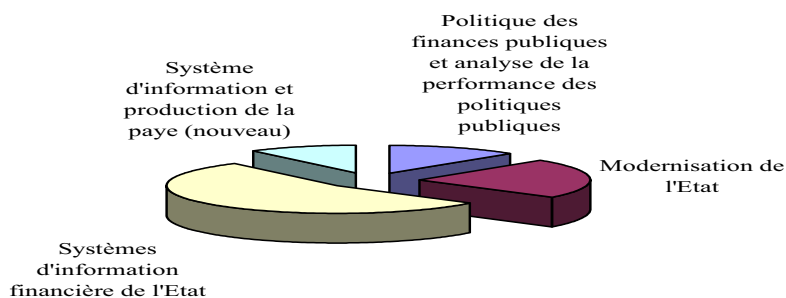
Présentation par action des crédits demandés pour 2008

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (millions d'euros)	Crédits de paiement (millions d'euros)
02	Politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	35	35
04	Modernisation de l'Etat	65	66
05	Systemes d'information financière de l'Etat	232	152
06	Systemes d'information et production de la paye (nouveau)	82	29
Totaux		414	282

Autorisations d'engagement

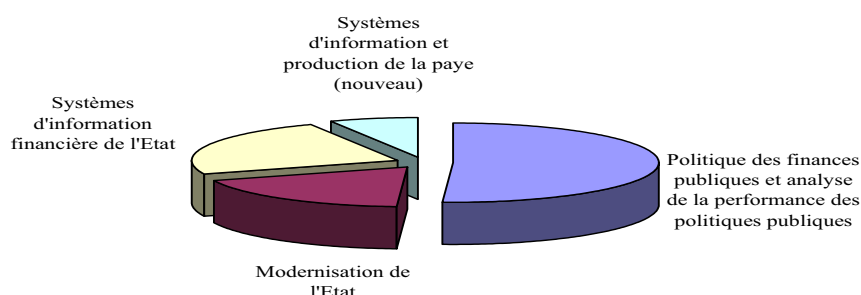


Crédits de paiement



S'agissant des emplois du programme, ils s'établissent à **830 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**. Le tableau ci-dessous détaille la répartition des emplois entre les différentes actions du programme.

Numéro et intitulé de l'action		ETPT
02	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	423
04	Modernisation de l'Etat	153
05	Systèmes d'information financière de l'Etat	197
06	Système d'information et production de la paye (nouveau)	57
Total		830



2. L'amélioration des objectifs et des indicateurs de performance du programme

Le programme poursuit quatre objectifs, décrits dans le projet annuel de performances pour 2008.

a) Objectif 1 : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat

L'objectif 1 repose sur un indicateur unique « *Pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions* » qui porte sur l'appui apporté aux administrations par la DGME pour la conduite des travaux de modernisation de l'État, au travers d'actions telles que des sites Internet et extranet, des lettres d'information, l'animation des réseaux interministériels, des modules de formation, des guides méthodologiques, l'élaboration de référentiels, un appui technique, la participation aux séminaires organisés par les administrations...

La première enquête couvrant le périmètre des missions de la DGME a été réalisée à l'automne 2006 pour atteindre un résultat dépassant la prévision¹. Dans ce contexte la prévision pour l'année 2008 a été réactualisée de 54 % à 80 %. L'objectif pour l'année 2009 est de rester **toujours au-delà de 80 %**, la DGME s'engageant ainsi à maintenir un haut degré de satisfaction des acteurs de la modernisation.

Votre rapporteur se réjouit d'une telle exigence qui répond à la préoccupation de notre excellent collègue M. Jean Arthuis dans son rapport sur la réforme de l'Etat et les audits de modernisation², rapport qui pointait le manque d'ambition des objectifs initiaux.

b) Objectif 2 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat

L'objectif 2 s'appuie également sur un indicateur unique : l'« *état d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives (nombre de mesures étudiées en vue de la réduction des charges)* ».

Il s'agit d'un objectif nouveau, créé dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008, en substitution de celui relatif à l'état d'avancement du programme ADELE sur l'administration électronique.

Il a pour finalité de recenser **l'ensemble des charges administratives pesant sur les entreprises** et d'en analyser la pertinence, afin, le cas échéant, de les alléger ou de les supprimer, sans pour autant « compromettre les politiques publiques ».

Est ainsi prévu l'examen de 728 mesures administratives en 2008 et 1.228 en 2010, contre 328 en 2007.

A titre d'illustration, rappelons que le Sénat vient d'approuver, lors de l'examen de la proposition de loi n° 20 (2007-2008) relative à la simplification du droit, l'allègement des mécanismes de déclaration et de perception des taxes relatives au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle³, mesure très attendue par les entreprises.

Si votre rapporteur salue la création de ce nouvel objectif, elle souhaite qu'il soit précisé afin d'estimer, d'une part, les économies réalisées par les bénéficiaires et donc l'impact positif sur notre économie, d'autre part, les gains de productivité dégagés par l'administration elle-même.

¹ Il s'agit d'une enquête réalisée par la DGME auprès de ses réseaux de correspondants sur les chantiers interministériels de la modernisation de l'Etat. Un questionnaire est adressé à environ un millier d'acteurs de la modernisation, en particulier dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat.

² Rapport d'information n° 45 (Sénat, 2006-2007) de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 octobre 2006, disponible sur Internet <http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-045-notice.html>.

³ Cf rapport de M. Bernard Saugey précité.

Elle regrette que l'indicateur de performance ne prenne pas en compte les mesures de simplification en faveur des particuliers, contrairement à ce que peut laisser accroire l'intitulé de l'objectif « *Rendre visible **au citoyen** la modernisation de l'Etat* ».

On rappellera, à cet égard, qu'examinant la proposition de loi de simplification du droit précitée, le Sénat a approuvé le principe de l'obligation, pour l'administration, d'abroger, d'office ou à la demande de toute personne intéressée, tout acte réglementaire illégal **ou sans objet**¹.

c) Objectif 3 : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat

L'objectif 3, qui repose sur un indicateur unique « *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro des programmes du budget de l'Etat* », porte sur la qualité du projet de loi de finances transmis au Parlement et plus particulièrement sur le volet performance. Il vise à améliorer la lisibilité des projets et rapports annuels de performance.

d) Objectif 4 : Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat

L'objectif 4, qui s'appuie sur un indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat, a pour objet de mesurer l'appui fourni aux administrations par cette agence dans le cadre du développement de « Chorus », application budgétaire et comptable interministérielle qui, comme il l'a été précédemment indiqué, doit entrer en vigueur en 2011.

¹ Cf rapport de M. Bernard Saugey précité.

II. UNE GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC RÉNOVÉE

La rénovation de la gestion de l'emploi public se traduit par la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel de l'Etat engagé sous la précédente législature et la mise en œuvre d'importantes réformes intéressant les trois versants de la fonction publique.

A. UNE PROGRESSION DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES MAÎTRISÉE

L'évolution de l'emploi public se caractérise par une progression des effectifs tirée par la fonction publique territoriale, une diversité encore faible des agents et un effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel de l'Etat.

1. Une croissance des effectifs tirée par la fonction publique territoriale

a) Un salarié sur cinq en 2005

Au 31 décembre 2005, les trois fonctions publiques employaient **5,2 millions de personnes** hors emplois aidés, soit **un salarié sur cinq**.

Près de la moitié appartenait à la fonction publique de l'État (49 %, soit 2,54 millions d'agents), 31 % à la fonction publique territoriale (1,61 million d'agents) et 20 % à la fonction publique hospitalière (1,02 million d'agents).

81 % (4,1 millions de personnes) étaient titulaires ou militaires, 15 % (766.000 personnes) non titulaires, les 4 % restants regroupant les ouvriers d'État (52.000 personnes), les médecins des hôpitaux publics (107.000 personnes) et les assistantes maternelles des collectivités territoriales (56.000 personnes).

En outre, **125.000 personnes bénéficiaient d'un emploi aidé** : contrat emploi solidarité, contrat emploi jeune, contrat d'accompagnement dans l'emploi et contrat d'avenir.

b) Une croissance de 1,5 % en moyenne annuelle, entre 1996 et 2005

Entre 1996 et 2005, l'emploi public (hors emplois aidés) a augmenté de 15 %, soit + 1,5 % en moyenne annuelle. Dans le même temps, l'emploi salarié total augmentait de 12 %, soit + 1,2 % en moyenne annuelle.

La croissance de l'emploi public a été tirée par celle de la fonction publique territoriale, qui a enregistré la plus forte progression (+ 2,8 % en moyenne annuelle), suivie de la fonction publique hospitalière (+ 2 %) et, enfin, de la fonction publique d'État (+ 0,6 %).

Depuis 1996, la fonction publique territoriale a ainsi absorbé 53 % des créations d'emplois publics, la fonction publique hospitalière 25 % et la fonction publique d'Etat 22 %.

Entre 2004 et 2005, les effectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont respectivement progressé de + 2,5 % et + 2,2 %, hors emplois aidés, tandis que ceux de la fonction publique d'Etat sont restés stables. Il convient de noter à cet égard que **les effectifs des ministères n'ont augmenté que de 4,5 % depuis 1994, alors que ceux des établissements publics administratifs ont progressé de 46,7 %**. Ces derniers emploient désormais 9,4 % des agents de l'Etat.

c) Des départs massifs à la retraite jusqu'en 2015

Les recrutements dans la fonction publique ayant été très importants dans les années 1970, la part des agents âgés de cinquante ans et plus est de 28 % (de 13 % pour les agents de 55 ans et plus) dans le secteur public contre 21 % dans le secteur privé (9 % pour les personnes âgées de 55 ans et plus).

Cette situation est particulièrement marquée pour la fonction publique d'Etat, où la part des agents de 50 ans et plus est passée de 20,5 % en 1992 à 31,3 % en 2004.

Selon les projections réalisées pour le Conseil d'orientation des retraites, après prise en compte de la réforme des retraites¹, **29 % des fonctionnaires civils de l'Etat, 22 % des fonctionnaires territoriaux et 26 % des fonctionnaires hospitaliers devraient quitter leurs fonctions d'ici à 2015**.

Plus de 15 % des fonctionnaires civils de l'Etat présents à la fin de l'année 2005 pourraient partir à la retraite d'ici à 2011. En 2008, 68.411 départs à la retraite sont prévus.

Ces départs massifs constituent à la fois un défi et une chance ; ils offrent aux employeurs publics l'occasion de développer une gestion prévisionnelle des emplois en tenant compte de l'évolution de leurs compétences et de l'apparition de nouveaux besoins.

2. Une diversité encore limitée

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique « faits et chiffres 2006-2007 » montre que la fonction publique est largement féminisée, sauf dans les emplois de direction, et a tendance, à l'instar du secteur privé, à recruter ses propres enfants et à faire peu de place aux enfants d'immigrés.

¹ La loi du 21 août 2003 sur la réforme des retraites dans la fonction publique prévoit notamment l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension : augmentation de six mois par an jusqu'en 2008 pour atteindre 160 trimestres, puis augmentation d'un trimestre par an jusqu'en 2012 pour atteindre 164 trimestres, soit 41 annuités.

a) Une fonction publique largement féminisée, sauf dans les emplois de direction

La fonction publique est plus féminisée que le secteur privé : 59 % contre 42 %. Toutes fonctions publiques confondues, les femmes représentent 56 % des agents de catégorie A, 61 % des agents de catégorie B et 59 % des agents de catégorie C. Ces données agrégées masquent cependant des situations plus hétérogènes selon la fonction publique considérée.

La répartition est relativement égalitaire dans la fonction publique d'Etat. Les femmes forment 51 % des effectifs totaux, dont 56 % des agents de catégorie A et, respectivement, 45 % et 47 % des agents des catégories B et C. Elles sont particulièrement nombreuses dans les corps enseignants : alors que cette dernière catégorie d'agents représente plus du tiers des effectifs de la fonction publique d'Etat, près des deux tiers des enseignants sont des femmes. Inversement la faible présence des femmes parmi les militaires, malgré les progrès accomplis, tire la proportion globale vers le bas. Hors enseignants et hors militaires, les femmes représentent 52 % des agents, dont 44 % des agents de catégorie A et, respectivement, 60 % et 52 % des agents des catégories B et C.

Dans la fonction publique territoriale, 61 % des agents sont des femmes. Elles occupent 56 % des postes de catégorie A, 61 % des postes de catégorie B et 60 % des postes de catégorie C. Les catégories A et B représentent respectivement 8 % et 14 % des effectifs, alors que 78 % des emplois relèvent de la catégorie C. Telle est la raison pour laquelle la part des femmes dans l'ensemble de la fonction publique territoriale est très proche du taux de féminisation de cette dernière catégorie.

Enfin, les femmes occupent plus des trois quarts des emplois de la fonction publique hospitalière (76 % des effectifs). Comme pour la fonction publique territoriale, les postes de catégorie A sont minoritaires. Ils correspondent à 13 % du total des emplois ; 52 % sont occupés par des femmes. La catégorie B représente 35 % des emplois et comprend 87 % de femmes. Avec 48 % des emplois, la catégorie C comprend 75 % de femmes. Il est vrai que certains métiers dans le domaine médical et paramédical sont très féminisés (infirmières, sages-femmes).

Malgré la forte féminisation des trois fonctions publiques, l'accès des femmes aux emplois supérieurs demeure limité.

Plus le niveau de responsabilité est élevé, moins les femmes sont nombreuses. En 2005, elles n'occupaient ainsi que 15 % des 7.361 emplois supérieurs des trois fonctions publiques, alors qu'elles comptaient pour 59 % du total des emplois.

Dans la fonction publique d'Etat, les femmes occupaient 16 % des emplois dirigeants à la fin de l'année 2005 : 11 % des 555 emplois à la décision du gouvernement, 17 % des 3.095 autres emplois supérieurs, 15 % des postes de chef de juridiction.

Dans la fonction publique territoriale, les femmes n'occupaient que 16 % des emplois dirigeants : 14 % des postes de directeur général d'un conseil régional ou général, 18 % de ceux de directeur général des services des communes de plus de 40.000 habitants, 16 % de ceux de directeur général des services d'un établissement public de coopération intercommunale. Leur proportion était plus forte dans les établissements publics : 26 %.

Un constat similaire prévaut dans la fonction publique hospitalière, où les femmes occupaient neuf emplois sur dix dans la filière administrative mais représentaient seulement 38 % du corps des directeurs d'hôpitaux, parmi lesquels sont choisis les chefs d'établissement hospitalier. Globalement, 18 % des postes de chefs d'établissement hospitalier étaient occupés par des femmes, leur proportion diminuant à mesure qu'augmente la taille de l'hôpital. On comptait 28 % de femmes parmi les chefs d'établissement de classe normale, 18 % parmi les chefs d'établissement hors classe. Les emplois fonctionnels de plus haut niveau n'en comprenaient que 9 %.

L'explication tient notamment au fait que **les femmes occupent plus souvent que les hommes des emplois à temps partiel ou à temps incomplet.**

Dans la fonction publique civile de l'État, 21 % des femmes travaillaient à temps partiel (ou à temps incomplet) au 31 décembre 2004, contre 8 % des hommes, soit 15 % du total des agents civils. Plus des trois quarts des postes à temps partiel ou incomplet étaient occupés par des femmes (78 %).

Dans la fonction publique territoriale, 38 % d'entre elles travaillaient à temps partiel ou à temps incomplet, contre seulement 9 % des hommes. Les postes à temps partiel étaient ainsi occupés à 86 % par des femmes.

Les inégalités de carrière constatées entre les hommes et les femmes dans les trois fonctions publiques se répercutent sur les niveaux de rémunération et de pension. Dans la fonction publique de l'Etat en 2005, le salaire moyen des femmes est de 1 994 euros par mois contre 2 312 euros pour les hommes, soit un écart de 14 %.

Pour autant, les femmes ne sont pas soumises à une discrimination salariale spécifique. Ce sont des différences structurelles qui expliquent les écarts constatés : un déroulement de carrière plus heurté que celui des hommes résultant du recours plus fréquent au temps partiel ou à la disponibilité, une moindre représentation dans les emplois d'encadrement ou de direction, une sur-représentation dans certaines filières métiers moins rémunératrices.

b) Une fonction publique qui, comme le secteur privé, a tendance à recruter ses propres enfants et fait encore peu de place aux enfants d'immigrés

Selon une étude réalisée par MM. Denis Fougère et Julien Pouget¹, **les enfants de fonctionnaires sont sur-représentés et les enfants d'immigrés sous-représentés** dans la fonction publique, comme dans le secteur privé : « *Alors qu'en 2002, 17,8 % des personnes en emploi âgées de 18 à 65 ans sont des enfants de fonctionnaires, ces derniers représentent, au sein de la fonction publique, 32,5 % des cadres, 27,6 % des professions intermédiaires (y compris les professeurs des écoles et les instituteurs) et 22,8 % des employés et ouvriers, soit globalement 26,2 % des salariés de la fonction publique* ».

La probabilité de devenir fonctionnaire est accrue quand ses parents le sont ou l'ont été : « *Avec un père et une mère fonctionnaires, les personnes en emploi sont fonctionnaires dans 41 % des cas. À l'inverse, si aucun des deux parents ne l'est, les chances de devenir salarié de la fonction publique sont divisées par deux* ».

Les Français d'origine étrangère restent sous-représentés dans les emplois de la fonction publique et du secteur privé. Ainsi, en 2003, les personnes nées en France de deux parents immigrés originaires du Maghreb représentaient 1,3 % de la population totale, 1,1 % de la population active, 0,9 % des actifs occupés, 3,5 % des chômeurs, 1 % des salariés du privé et 0,6 % des salariés du public. Les personnes nées en France de deux parents immigrés originaires d'un pays d'Europe représentaient 2,4 % de la population totale, 2,4 % de la population active, 2,4 % des actifs occupés, 2,8 % des chômeurs, 2,7 % des salariés du privé et 1,6 % des salariés du public.

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

– le **développement de voies de recrutement adaptées, à l'instar du PACTE** (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'Etat)² ;

¹ Denis Fougère (CNRS, CREST-INSEE, CEPR et IZA) et Julien Pouget (CREST-INSEE et IZA), *L'emploi public s'est-il diversifié ? – Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales*, 2004.

² Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification et sans diplôme ou sans avoir obtenu le baccalauréat, le PACTE permet un recrutement dans les corps et cadres d'emplois de la catégorie C : prenant la forme d'un contrat de droit public, il permet tout d'abord au jeune de suivre une formation qualifiante en alternance d'une durée maximale de deux ans. Il peut ensuite déboucher, sous condition de réussite à un examen à caractère professionnel, sur un emploi de titulaire dans un corps ou cadre d'emploi de catégorie C. En 2006, cette nouvelle voie a représenté environ 20 % des arrêtés d'ouverture des concours externes de catégorie C au sein de la fonction publique de l'Etat, pour des corps administratifs ou techniques des ministères de la défense, de l'éducation nationale, des finances et de l'intérieur principalement.

– **la mise en place d'un soutien spécifique à la préparation aux concours et examens**, dans le prolongement de l'opération « Parrainage pour la fonction publique¹ », sous forme d'allocations (1.000 allocations de 2.000 euros par an), qui s'appliquera pour la première fois à l'automne 2007 ;

– **l'élargissement de l'accès aux emplois publics à des personnes ayant eu une expérience professionnelle dans le secteur privé**, notamment grâce à la prise en compte de l'expérience professionnelle.

3. Un nouvel effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel de l'Etat

Poursuivant l'effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel de l'Etat engagé au cours de la précédente législature, le Président de la République et le gouvernement se sont assigné pour objectif, comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de l'indiquer, le **non remplacement d'un départ à la retraite sur deux au cours des cinq prochaines années**.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a donné à l'Etat les moyens d'une meilleure maîtrise de ses effectifs, en instaurant une double limite :

– un plafond d'emplois, fixé par ministères ou budgets annexes et faisant l'objet d'un vote unique à l'article d'équilibre ;

– un plafond de dépenses de personnel déterminé par programme.

a) Une nouvelle baisse du plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État

Pour 2008, le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT)², est fixé à **2.219.035 (III de l'article 32 du projet de loi de finances)**, contre 2.283.159 en 2007, soit une baisse de 64.124 ETPT.

Le tableau ci après retrace l'évolution des plafonds des autorisations d'emplois à structure 2008.

¹ Annoncé le 14 février 2007 par le ministre de la fonction publique, le dispositif « Parrainage pour la fonction publique » recouvre trois catégories de mesures : renforcer l'information auprès des candidats potentiels sur les concours de la fonction publique ; généraliser les démarches de tutorat individuel mises en place par certaines écoles de service public pour aider les candidats les plus méritants à préparer ces concours ; soutenir financièrement les plus méritants à préparer ces concours au moyen d'allocations.

² Les ETPT concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'Etat, quel que soit leur statut (titulaires, contractuels, vacataires...). Un agent est comptabilisé en ETPT en proportion de sa période de présence (recrutement au cours de l'année, présence dans un ministère tout au long de l'année...) et de sa quotité de travail (temps plein, temps partiel). Ainsi, un agent employé à 80 % et présent du 1^{er} juillet au 31 décembre est compté pour 0,4 ETPT.

Évolution des plafonds des autorisations d'emplois à structure 2008 (en ETPT)

Ministère	Solde des créations (+) et suppressions (-) d'emplois	Plafonds des autorisations d'emplois en 2008
Affaires étrangères et européennes	-241	16.082
Agriculture et pêche	-1.663	36.590
Budget, comptes publics et fonction publique	-2.388	150.780
Culture et communication	-272	11.865
Défense	-10.565	426.429
Écologie, développement et aménagement durable	-9.834	86.793
Économie, finances et emploi	-37	16.365
Éducation nationale	-39.089	1.005.891
<i>Enseignement scolaire public du premier degré</i>	-407	333.617
<i>Enseignement scolaire public du second degré</i>	-6.466	465.892
<i>Vie de l'élève</i>	-29.961	49.998
<i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i>	-952	130.339
<i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	-1.303	26.045
Enseignement supérieur et recherche	+2.571	150.207
Immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement	+120	609
Intérieur, outre-mer et collectivités	-2.064	190.570
<i>Hors police</i>	-2.041	188.454
<i>Police</i>	-23	2.116
Justice	+71	72.094
Logement et ville	+57	3.145
Santé, jeunesse et sports	-248	7.044
Services du Premier ministre	+35	7.550
Travail, relations sociales et solidarité	-556	24.723
Budget général	-64.103	2.206.737
Contrôle et exploitation aériens	+3	11.290
Publications officielles et information administrative	-24	1.008
Total budgets annexes	-21	12.298
Total PLF 2008	- 64.124	2.219.035

Source : projet de loi de finances pour 2008.

Cette baisse apparente de 64.124 ETPT traduit plusieurs réalités différentes :

- un **ajustement présenté comme technique** (- 10.440 ETPT), consistant à supprimer des emplois vacants, lorsque cette vacance résulte de la surestimation de certains plafonds d'emplois au moment de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, notamment au ministère de la défense (-7.500 ETPT) ;

- des **transferts de personnels du budget de l'État vers certains de ses opérateurs** (-780 ETPT) ;

- la poursuite du **transfert d'agents de l'Etat**, essentiellement des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), **aux collectivités territoriales et à leurs groupements**, en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (-34.927 ETPT) ;

– des **suppressions nettes d’emplois** (-17.977 ETPT, -22.791 ETP¹).

À titre de comparaison, les lois de finances initiales pour 2006 et pour 2007 avaient supprimé, respectivement, 5.430 ETPT et 12.000 ETPT².

Au total, **un agent de l’Etat sur trois partant à la retraite ne sera pas remplacé**. Ce ratio global masque toutefois d’importantes disparités selon les ministères.

Si 30 % des agents du ministère de l’éducation nationale partant à la retraite ne seront pas remplacés, ce taux devrait atteindre 50 % au ministère de l’économie, des finances et de l’emploi, au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, au ministère de la culture et de la communication, au ministère de la défense, au ministère de l’intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales, ainsi qu’au ministère de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables, et 80 % au ministère de l’agriculture et de la pêche ainsi qu’au ministère de la santé, de la jeunesse et des sports.

A l’inverse, certains ministères bénéficieront d’une augmentation nette de leurs effectifs. Il s’agit du ministère du logement et de la ville et du ministère de la justice, au sein duquel 1.615 nouveaux emplois (1.028 ETPT) seront créés l’année prochaine, essentiellement pour permettre l’ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires. Quant au ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche, tous les départs à la retraite seront remplacés.

Cet effort de maîtrise des effectifs de l’État s’appuie sur les réformes et les gains de productivité réalisés par les ministères pour améliorer la performance et la qualité des services publics, dans le prolongement notamment des stratégies ministérielles de réforme et des conclusions des audits de modernisation de l’État lancés en septembre 2005. La réflexion sur les missions et le format des administrations se poursuit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée cet été par le Premier ministre.

Cette démarche paraît aller dans le sens des observations de votre commission des lois selon lesquelles **la suppression d’emplois ne doit pas constituer une fin en soi et la maîtrise des effectifs doit s’accompagner d’une réflexion approfondie sur les missions devant être exercées par l’Etat**.

Les représentants des organisations syndicales entendus par votre rapporteur ont toutefois déploré, d’une part, que cette nouvelle réduction des effectifs soit décidée avant même l’achèvement de la révision générale des politiques publiques, d’autre part, de ne pas être associés à cette révision générale des politiques publiques.

¹ À la différence des ETP, les équivalents temps plein travaillés prennent en compte non seulement la quotité de temps de travail (temps plein, temps partiel etc.), mais aussi la période de présence de l’agent au cours de l’année.

² Après prise en compte de la correction « technique » du plafond d’emplois de 2007, qui s’est traduite par la suppression d’environ 3.000 emplois vacants.

b) L'évolution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèveront à **119,9 milliards d'euros en 2008**, en progression de 1,1 % à périmètre courant, et représenteront 44,1 % des recettes fiscales nettes.

En neutralisant l'impact de la poursuite de la décentralisation, qui entraîne une diminution de plus d'un milliard d'euros des rémunérations versées par l'État, **les rémunérations d'activité augmenteront d'un peu plus de 300 millions d'euros entre 2007 et 2008.**

Toute hausse de 1 % de la valeur du point de la fonction publique accroît mécaniquement les dépenses de personnel d'environ 850 millions d'euros en année pleine.

Les cotisations et contributions sociales augmenteront de plus de 2 milliards d'euros entre 2007 et 2008, pour atteindre 45,1 milliards d'euros.

Le non remplacement de 22.791 postes dans les ministères permettra de réaliser une économie de 458 millions d'euros en 2008 et représente 716 millions d'euros d'économies en année pleine.

Les fonctionnaires bénéficieront d'un intéressement, représentant 50 % (225 millions d'euros) de l'économie générée par cet effort de maîtrise. En outre, 179 millions d'euros sont alloués afin de poursuivre le financement des mesures catégorielles décidées précédemment.

Au total, plus de 400 millions d'euros de crédits « catégoriels » sont prévus. Les ministères définiront les modalités d'utilisation de leurs crédits au regard des concertations internes avec les organisations syndicales et de leurs priorités.

Sont par exemple inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 :

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

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

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

Lors de son audition par votre commission des lois, M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, a communiqué une première estimation de l'impact attendu de **l'extension à la fonction publique, par un décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007, des exonérations d'impôt sur le**

revenu et de charges sociales pour les heures supplémentaires prévues par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Il a ainsi exposé que les agents en retireraient un **gain salarial** de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros sur le dernier trimestre de l'année 2007 et de **150 millions d'euros en 2008**, hors effet de l'exonération fiscale (100 millions d'euros).

A titre d'exemple, un professeur certifié célibataire et sans enfant gagnant 4.000 euros en 2006 grâce à ces heures supplémentaires, gagnera 1.000 euros de plus soit 5.000 euros en 2008.

Toutefois, les représentants des organisations syndicales entendus par votre rapporteur déplorent l'absence d'accord salarial dans la fonction publique depuis près de dix ans, dénoncent la faiblesse des rémunérations, notamment des agents de catégorie C, et manifestent leur attachement à la revalorisation de la valeur du point d'indice.

B. DES RÉFORMES BIEN ENGAGÉES

La précédente législature aura été marquée par l'adoption de trois lois importantes intéressant la fonction publique. Plusieurs mesures réglementaires ont déjà été prises pour les mettre en œuvre, ainsi que des mesures statutaires et catégorielles. Récemment, le Président de la République et le Premier ministre ont donné une nouvelle impulsion, forte, à ce mouvement de réforme.

1. L'adoption de trois lois importantes au cours de la douzième législature

a) La loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique

La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique avait pour objectifs d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes¹ et de lutter contre les discriminations, d'ouvrir davantage la fonction publique aux ressortissants communautaires, de permettre l'accès par la voie du détachement à tous les corps et cadres d'emplois et, enfin, de prévoir la reconduction de certains contrat à durée déterminée en contrats à durée indéterminée².

¹ Elle a ainsi achevé de transposer en droit interne d'achever la directive 76/207/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

² En prévoyant que les contrats à durée déterminée ne sauraient être reconduits, sous réserve d'une décision expresse de l'administration, au-delà d'une durée de six ans que sous la forme de contrats à durée indéterminée, elle a assuré la transposition en droit interne de la directive communautaire 1999/70/CEE du 28 juillet 1999.

Selon une enquête réalisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, **sur 9.321 agents contractuels travaillant dans les services centraux et déconcentrés de la fonction publique d'État**, à l'exclusion des établissements publics administratifs, et **ayant plus de 6 ans d'ancienneté au 1^{er} octobre 2006, 8.932 avaient obtenu la transformation de leur contrat de travail en un contrat à durée indéterminée**. 2 951 avaient 50 ans et plus et 5.981 moins de 50 ans. 68 % travaillaient au ministère de l'éducation nationale.

b) La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique était initialement destinée à mettre en œuvre les accords du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique et l'accord du 21 novembre 2006 sur la formation professionnelle, signés avec trois organisations syndicales.

Elle comporte en définitive 63 articles ayant principalement pour objet :

– de **développer la formation professionnelle tout au long de la vie des agents publics**, en instituant notamment le droit individuel à la formation (DIF) et en permettant la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ;

– de **favoriser les échanges entre les administrations publiques et entre le secteur public et le secteur privé** et de **moderniser les règles de déontologie** ;

– de **simplifier le régime des cumuls d'activité et d'encourager la création d'entreprise par des agents publics** ;

– **d'autoriser, à titre expérimental, la suppression de la notation au profit d'un entretien professionnel**.

Parmi les nombreuses dispositions diverses que contient la loi peuvent être cités :

– **l'octroi d'une base légale à la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire des fonctionnaires** conforme au droit communautaire ;

– **la possibilité de constituer des commissions administratives paritaires communes à plusieurs corps**.

c) La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale comporte 72 articles consacrés à la formation professionnelle des agents territoriaux, aux institutions de la fonction publique territoriale, à la gestion des agents territoriaux, à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine préventive, et prévoyant un nombre important de dispositions diverses.

L'objectif assigné à la modernisation du statut de la fonction publique territoriale était triple : donner plus de liberté aux élus locaux dans leur gestion des ressources humaines ; rendre la fonction publique territoriale plus attractive et plus efficace ; clarifier et rationaliser son organisation institutionnelle.

Parmi les mesures destinées à **donner plus de liberté aux élus locaux dans la gestion des ressources humaines** figurent l'extension des possibilités de recrutement de collaborateurs sur des emplois fonctionnels, la régulation des mutations d'agents venant d'être titularisés -la loi prévoit une clause de remboursement par la collectivité qui « débauche » ainsi un fonctionnaire formé sur le budget du premier employeur, dès lors que la mutation intervient dans les trois ans suivant la titularisation- et l'octroi aux régions et aux départements de la possibilité de s'affilier aux centres de gestion pour la prise en charge des agents de l'État transférés dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les mesures destinées à **rendre la fonction publique territoriale plus attractive et plus efficace** consistent en la prise en compte de l'expérience déjà acquise par les agents territoriaux comme par les candidats à l'entrée dans la fonction publique territoriale, l'institution d'une formation initiale obligatoire pour les agents de la catégorie C, la valorisation des efforts de formation individuelle consentis par les agents territoriaux notamment par la reconnaissance d'un droit individuel à la formation et le développement de la promotion interne, et la création de nouvelles passerelles entre les trois fonctions publiques –avec l'extension des possibilités de mise à disposition.

Enfin, la redéfinition des compétences respectives du Centre national de la fonction publique territoriale et des centres de gestion devrait contribuer à **rationaliser et à clarifier l'organisation institutionnelle de la fonction publique territoriale**. A l'initiative de votre commission des lois, le Sénat a en outre obtenu la création, au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, d'un collège des employeurs publics territoriaux devant être consulté par le gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial. Il était en effet pour le moins anormal que les employeurs locaux, qui emploient 30 % des agents publics, ne soient pas associés aux décisions relatives à l'évolution des rémunérations au sein des trois fonctions publiques prises par l'Etat.

2. Des évolutions réglementaires

a) Les mesures d'application des trois lois de 2005 et 2007

Toutes les dispositions de la **loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique** étaient d'application directe, à l'exception de son article 3 en vertu duquel un décret en Conseil d'Etat doit fixer les modalités de remboursement des sommes dues par un fonctionnaire admis à la retraite sans avoir pleinement honoré son engagement de servir. **Ce décret n'est toujours pas paru.**

Plusieurs mesures réglementaires ont cependant été prises pour tirer les conséquences de l'entrée en vigueur de cette loi, notamment :

– l'interdiction de renouvellement des contrats au bout de six ans autrement que par reconduction expresse et pour une durée indéterminée, d'une part, et la fixation du régime applicable aux salariés employés dans une entité économique dont l'activité est reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif (décret n° 2007-338 du 12 mars 2007) ;

– l'extension aux hommes du bénéfice des dérogations, jusqu'à présent réservées aux femmes, aux conditions d'âge et de diplômes pour se présenter à certains concours (décrets n°s ° 2007-73 et 2007-74 du 19 janvier 2007).

Plusieurs **décrets d'application de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique** sont déjà parus afin de rendre effectives les règles concernant :

– la déontologie des agents publics (décret n° 2007-611 du 11 juin 2007) ;

– le cumul d'activité des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (décret n° 2007-658 du 2 mai 2007) ;

– la création de commissions administratives paritaires et de commissions techniques paritaires communes à plusieurs corps de fonctionnaires (décret n° 2007-953 du 15 mai 2007) ;

– l'extension des possibilités de recrutement dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, par la voie du tour extérieur, du détachement et de concours complémentaires (décret n° 2007-1345 du 13 septembre 2007) ;

– la protection sociale complémentaire des agents de l'Etat (décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007), les mesures réglementaires relatives à celle des fonctionnaires territoriaux et des personnels militaires restant toutefois à prendre ;

– le recrutement par le Centre national de la cinématographie d'agents non titulaires par le biais de contrats à durée indéterminée (décret n° 2007-1325 du 7 septembre 2007) ;

– le remplacement, à titre expérimental, de la notation des fonctionnaires de l'Etat par un entretien professionnel pour évaluer leur valeur professionnelle (décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007) ;

– la mise à disposition (décret n° 2007-1542 du 26 octobre 2007).

Enfin, la **loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale** nécessite une vingtaine de décrets d'application, auxquels s'ajoutent vingt autres décrets statutaires indirectement nécessités par les modifications législatives.

Cinq projets de décrets prévus par la loi et deux projets de décret statutaires ont été présentés au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 4 juillet 2007 et ont reçu un avis favorable.

Ces projets de décrets concernent la formation professionnelle tout au long de la vie, les emplois fonctionnels de direction des collectivités locales, les agents non titulaires, le droit syndical, et la médecine préventive dans les collectivités locales. **Ils n'ont pas encore été publiés.**

b) Des mesures statutaires et catégorielles

Conformément au protocole d'accord signé le 25 janvier 2006, les corps de la **catégorie C** ont été restructurés en quatre grades, dotés de quatre échelles de rémunération normalisées¹. Trois nouveaux statuts communs ont été élaborés au bénéfice des corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire des administrations de l'Etat². Par ailleurs, les statuts de trente-cinq corps de fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique d'Etat ont été rénovés³.

Les règles relatives à la **catégorie B** ont elles aussi été réformées avec le relèvement des indices de début de carrière⁴, l'amélioration des conditions de classement à l'arrivée dans un corps de cette catégorie⁵ et l'extension des possibilités de promotion des fonctionnaires de catégorie C dans un tel corps⁶.

De la même manière, les conditions de classement à l'arrivée dans un corps de **catégorie A** ont été harmonisées⁷ et les possibilités de promotion des fonctionnaires de catégorie B dans les corps de cette catégorie ont été étendues⁸.

En outre plusieurs mesures de **revalorisation du traitement des fonctionnaires** ont été adoptées, qu'il s'agisse de l'instauration d'une bonification indemnitaire au profit des agents des catégories A et B⁹ ou de l'augmentation du point d'indice, décidée unilatéralement par le gouvernement en l'absence d'accord salarial (hausse de 0,8 % de la valeur du point le 1^{er} février 2007¹⁰ puis augmentation de 281 à 283 de l'indice brut minimal dans la fonction publique à la suite de la hausse du SMIC intervenue le 1^{er} juillet 2007¹¹).

¹ Décret n°s 2006-1458 et 2006-1459 du 27 novembre 2006, arrêté du 27 novembre 2006 fixant l'échelonnement indiciaire des grades et emplois de la catégorie C.

² Décrets n°s 2006-1760, 2006-1761 et 2006-1762 du 23 décembre 2006.

³ Décret n° 2007-655 du 30 avril 2007.

⁴ Arrêté du 24 novembre 2006.

⁵ Décret n° 2006-1441 du 24 novembre 2006 (pour la fonction publique d'Etat), n° 2006-1689 du 22 décembre 2006 (pour la fonction publique territoriale) et décret n° 2007-837 du 11 mai 2007 (pour la fonction publique hospitalière).

⁶ Décret n°s 2007-656 et 2007-654 du 30 avril 2007.

⁷ Décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006.

⁸ Décret n° 2007-653 du 30 avril 2007.

⁹ Décret n° 2006-778 du 30 juin 2006 (pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale) et le décret n° 2006-1481 du 29 novembre 2006 (pour la fonction publique hospitalière).

¹⁰ Décret n° 2007-96 du 25 janvier 2007.

¹¹ Décret n° 2007-1054 du 28 juin 2007.

3. De nouvelles réformes en chantier

De nouvelles réformes ont été annoncées par le Président de la République, le 19 septembre dernier, puis par le Premier ministre, le 1^{er} octobre.

a) Les perspectives tracées par le Président de la République

Lors d'un déplacement à l'institut régional d'administration de Nantes, le Président de la République a souligné la nécessité d'une refondation de la fonction publique et marqué sa volonté de conclure un nouveau pacte avec les fonctionnaires et les citoyens, qu'il a appelé « service public 2012 ».

Confirmant son engagement de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, il a souhaité que les fonctionnaires soient moins nombreux, mieux payés, et bénéficient de meilleures perspectives de carrière.

A cette fin, il a suggéré de **permettre aux agents déjà recrutés de quitter la fonction publique « contre un pécule »** et **aux nouveaux entrants d'opter entre le statut de fonctionnaire ou un contrat de droit privé.**

Il a également jugé nécessaire d'**individualiser les rémunérations, d'autoriser les fonctionnaires à effectuer des heures supplémentaires** et de **développer une protection sociale complémentaire** « *qui ne soit pas enfermée dans les statuts et qui puisse faire l'objet d'une négociation collective* ».

Souhaitant que l'exemple vienne d'en haut, le Président de la République a annoncé la **division par deux du nombre de structures d'administration centrale.**

b) Le lancement par le Premier ministre d'un débat national sur la fonction publique

Qualifiant la rénovation de la fonction publique d'« urgence nationale », le Premier ministre a lancé le 1^{er} octobre dernier un **débat national sur la fonction publique.**

Ce débat, qui se déroulera jusqu'au printemps 2008 et auquel les fonctionnaires, les organisations syndicales, les usagers, les experts sont invités à participer, est structuré en **quatre séries de conférences** respectivement consacrées aux « valeurs, missions et métiers de la fonction publique », au « pouvoir d'achat », au « dialogue social » et aux « parcours professionnels ». Il donnera lieu à la publication d'un livre blanc sur la fonction publique, dont l'élaboration a été confiée à M. Jean-Ludovic Silicani, et constituera le complément indispensable de la réflexion sur les missions et le format des administrations menée par le gouvernement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Les représentants des organisations syndicales entendus par votre rapporteur ont toutefois déploré la coexistence de plusieurs instances de réflexion et exprimé la crainte que les décisions ne soient déjà arrêtées.

III. LA MODERNISATION DE L'ETAT

La modernisation de l'Etat exige, notamment, de poursuivre l'allègement des charges administratives pesant sur les particuliers et les entreprises, de simplifier les démarches des usagers en développant l'administration électronique et en améliorant l'accueil téléphonique, et de généraliser les bilans coût-avantage des programmes de modernisation informatique.

A. L'ALLÈGEMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES PESANT SUR LES PARTICULIERS ET LES ENTREPRISES

La réduction des charges administratives pesant sur les entreprises et les particuliers constitue une impérieuse nécessité.

1. Un objectif ambitieux

Le gouvernement s'est fixé comme ambition **de réduire de 25 % la charge administrative**, ce qui recouvre des objectifs concrets :

- réduire les charges administratives pour améliorer la vie quotidienne du citoyen ;
- lever les principaux obstacles entre les citoyens et l'administration et plus particulièrement, pour les citoyens ayant des contacts fréquents avec l'administration ;
- provoquer un changement culturel permettant de proscrire le développement ultérieur de charges administratives ;
- réduire la charge administrative pour les professionnels.

Cet objectif est ambitieux mais raisonnable, compte tenu des **exemples étrangers**. D'autres pays, comme les **Pays-Bas**, sont en effet déjà parvenus à l'atteindre. Les autorités de ce pays avaient estimé, fin 2002, que les contraintes administratives faisaient perdre à l'économie 16,4 milliards d'euros, soit 3,6 % du produit intérieur brut. Les efforts considérables déployés depuis ont abouti à une réduction de 25 % en cinq ans, soit une économie de près de 4 milliards d'euros.

D'ores et déjà, quelques résultats tangibles ont été obtenus.

2. Quelques résultats tangibles

En 2006, une réduction moyenne de 7 % du temps consacré aux formalités administratives accomplies par les entreprises et les particuliers a été constatée, ce qui a amélioré l'image de l'administration auprès d'eux sans nuire à la performance de l'Etat.

Certains allègements peuvent se faire par **voie réglementaire**, d'autres requièrent l'intervention du **législateur**, en particulier dans le cadre de projets ou de propositions de loi de simplification du droit.

Cette œuvre de simplification va de pair avec la **rationalisation de la création et du fonctionnement des commissions administratives**.

Interrogée par votre rapporteur sur ce point, la direction générale de la modernisation de l'Etat a indiqué avoir engagé depuis 2004 un recensement annuel de l'état des commissions administratives consultatives et un **processus de suppression de celles qui sont devenues inutiles**.

En 2006, ce travail s'est accompagné de plusieurs actions nouvelles : simplification de la composition de certaines commissions par le retrait de magistrats administratifs ou judiciaires lorsque leur présence n'est pas indispensable ; réorganisation des commissions consultatives locales avec notamment la création des commissions de coordination dites « pivots » ; modernisation des règles de fonctionnement et encadrement plus strict des règles de création et de durée des commissions administratives.

Le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif prévoit ainsi que **toutes les commissions administratives créées par décret avant juin 2006 (soit environ aujourd'hui 550) seront supprimées le 9 juin 2009**. Le pouvoir réglementaire ne pourra créer de commissions nouvelles que par décret et pour une durée limitée à 5 ans. Cette création devra faire l'objet d'une étude préalable d'opportunité (article 2 du décret). **Les ministères seront donc contraints de recréer les commissions qu'ils estiment utiles**.

B. LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES DES USAGERS

1. Le développement de l'administration électronique

L'administration électronique est au cœur de la modernisation des administrations publiques. La France a ainsi développé, à l'instar des pays développés comparables, des portails gouvernementaux (Service-public.fr, Administration24h24¹) et se place désormais parmi les pays les plus avancés au niveau européen.

Votre rapporteur pour avis salue, en particulier, le lancement, en janvier 2007, du site Administration24h24. Adresse unique permettant d'accéder à toutes les démarches administratives. Ce portail des téléservices a déjà reçu 2 millions de visiteurs et repose sur un serveur de formulaires permettant de dématérialiser progressivement l'ensemble des formalités administratives. 600 procédures en ligne sont déjà accessibles à ce jour.

¹ <http://www.administration24h24.gouv.fr>

Ce service est une première étape vers le **futur portail personnalisé** « *mon.service-public.fr* » qui ouvrira en 2009. Celui-ci doit devenir le point d'entrée privilégié et personnalisé pour l'ensemble des démarches en ligne. Chaque usager pourra ainsi disposer d'un espace personnel de stockage en ligne permettant de conserver tout document dématérialisé nécessaire à l'accomplissement des démarches administratives.

L'objectif à terme est d'offrir à l'ensemble des usagers la possibilité d'avoir une **vision synthétique et transparente** de leurs relations avec l'administration.

2. L'amélioration de l'accueil téléphonique

Parallèlement au développement de l'administration électronique, votre rapporteur juge nécessaire d'améliorer **l'accueil téléphonique des usagers**.

L'audit de modernisation sur « *les dispositifs d'accueil à distance dans les administrations* », réalisé par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales et le conseil général des technologies de l'information, rendu public en septembre 2007, a recommandé l'abaissement des coûts d'appel vers les administrations et regretté que le tarif soit rarement un critère de choix des opérateurs.

Le rapport d'audit envisage deux options : soit recourir à des numéros en « 09 », moins onéreux que les numéros payants en « 08 » existants, mais dont la gestion tarifaire relève des opérateurs, soit créer une tranche nouvelle de numéros en « 08 » dont le tarif serait fixé par l'administration, mais que l'ARCEP estime compliquée à mettre en œuvre.

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a fait savoir à votre rapporteur qu'il avait donné instruction pour que les appels des usagers aux services placés sous sa responsabilité soient tous facturés **au prix d'une communication locale**. Cette mesure concerne les appels du Centre Impôt Service et Info Douane Service, soit 1,3 million d'appels par an. Il s'agit, pour le ministre, d'« *un engagement important qui contribue à l'égalité d'accès aux services publics* ».

Votre rapporteur pour avis se réjouit d'une telle démarche et souhaite que cet objectif de réduction du coût des appels téléphoniques soit envisagé **pour l'ensemble des services publics** et pas seulement pour ceux relevant de l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Elle juge par ailleurs nécessaire de procéder à une révision de la liste des **numéros gratuits** notamment en faveur des populations les plus fragiles.

C. LA NÉCESSAIRE GÉNÉRALISATION DES BILANS COÛT-AVANTAGE DES PROGRAMMES DE MODERNISATION INFORMATIQUE

Votre rapporteur pour avis recommande également d'affiner les indicateurs de performance afin de prendre en compte **l'évaluation des applications informatiques de l'Etat** pilotés par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, telles que l'application fiscale « Copernic »¹, l'application budgétaire et comptable Chorus ou encore l'application interministérielle de paye, attendue pour 2011.

Cette évaluation suppose d'assigner des **objectifs qualitatifs précis** à la mise en place de ces projets, de présenter les résultats obtenus en termes de service aux usagers ou de gains de productivité réalisés. Ces derniers doivent, à leur tour, être utilisés pour améliorer l'organisation administrative, et *-ultima ratio* de toute démarche publique- faire progresser la qualité du service public.

En particulier, votre rapporteur pour avis juge nécessaire de veiller à l'amélioration de **l'interopérabilité des logiciels** dans un souci de décloisonnement de notre administration, sous réserve de ne pas multiplier les accès à des données personnelles confidentielles sans respect de leur finalité.

A titre d'exemple, à défaut d'avoir conçu un système unifié, ce qui aurait peut-être été opportun, il est impératif de créer une interface fonctionnelle entre les applications Copernic et Chorus.

De même, s'agissant de la nouvelle application interministérielle de paye, si une interface avec la quarantaine de systèmes de ressources humaines des ministères est difficile à réaliser, un **chantier d'harmonisation est nécessaire**. L'harmonisation, sinon l'uniformisation des systèmes d'information ministériels des ressources humaines, est en effet un enjeu majeur pour faire cesser la fragmentation de la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, les services de la DGME ont indiqué que la France avait élaboré, avec le concours des ministères, trois référentiels – le Référentiel général d'interopérabilité (RGI), le Référentiel général de sécurité (RGS) et le Référentiel général d'accessibilité des administrations (RGAA)- de manière à rendre compatibles les systèmes d'information publics en France.

¹ *L'application Copernic, commune à la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, accompagne la fusion entre ces deux entités et permet une meilleure intégration de la chaîne fiscale. Cette fusion avait été préconisée dès 2000 par M. Bernard Angels, rapporteur spécial, dans son rapport « la Direction générale des impôts à l'heure des réformes : pour une modernisation du service public de l'impôt ». Ce rapport soulignait la nécessité, d'une part, d'intégrer dans une même administration les services des impôts et de la comptabilité publique afin de supprimer les cloisonnements et les superpositions, d'autre part, d'assurer une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local.*

La France s'est utilement inspirée de l'expérience de nombreux **pays étrangers** pour mettre en place le cadre réglementaire permettant cette interopérabilité des systèmes d'information. En particulier, l'Allemagne s'est dotée en 2003 d'un dispositif qui décrit les normes, les procédures et les méthodes destinées à mettre en œuvre les technologies de l'information dans les administrations et à structurer les offres d'administration électronique publique. D'autres pays européens ont créé des standards et des spécifications permettant les échanges d'informations entre les administrations publiques (Egif au Royaume-Uni, BELGIF en Belgique, eNorway 2009 en Norvège...).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « fonction publique » et « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » figurant dans le projet de loi de finances pour 2008.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Unsa Fonctionnaires

– M. Guy Grafeuille

UGFF CGT

– M. Jean-Marc Canon

Fédération Générale des Fonctionnaires Force Ouvrière

– M. Gérard Noguès

– M. Claude Simoneau

CFTC

– M. Philippe Moreau

FNACT-CFTC

– M. Alain Mazeau