

N° 441

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**,*

Par M. François MARC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Administration.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
PREMIÈRE PARTIE : UNE ADMINISTRATION DE MISSION À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE	15
I. UN RÔLE TRADITIONNEL DE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE	15
A. DES MISSIONS MULTIPLES INÉGALEMENT ASSUMÉES	15
1. <i>La création de la DGAFP à la Libération : refonder l'administration publique</i>	15
2. <i>Une nécessaire évolution : les perspectives d'une « DRH » groupe</i>	17
a) Des fonctions traditionnelles centrées sur la gestion statutaire	17
b) Une diversification des missions depuis le début des années 1970	18
3. <i>L'organisation interne, reflet de l'évolution des missions de la DGAFP</i>	20
B. UN POSITIONNEMENT ORIGINAL À RÉAFFIRMER	24
1. <i>Le choix français d'une direction générale d'administration centrale directement rattachée au Premier ministre</i>	24
a) Une direction des services du Premier ministre mise à disposition du ministre de la fonction publique	24
b) Des agences en charge de la fonction publique : un choix possible mais peu adapté aux missions exercées en France	24
c) D'autres possibilités de rattachement ministériel	25
d) Le positionnement original de la direction de la fonction publique en Grèce	25
2. <i>L'absence de services déconcentrés et la faiblesse des relais extérieurs</i>	26
II. LA GESTION INTERNE À LA DGAFP : DES ENJEUX BUDGÉTAIRES LIMITÉS	27
A. DES CRÉDITS PROPRES RELATIVEMENT PEU ÉLEVÉS	28
1. <i>La part prépondérante des dépenses de personnel</i>	28
a) Des crédits dont l'augmentation est corrélée à celle des emplois	28
b) Une proportion élevée d'agents non titulaires	30
2. <i>Des évolutions maîtrisées des dépenses de fonctionnement</i>	31
B. UNE DÉPENDANCE BUDGÉTAIRE VIS-À-VIS DE LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS DU PREMIER MINISTRE	31
1. <i>Un double niveau de gestion parfois non optimal</i>	31
a) L'allocation des crédits par la DSAF	31
b) L'attractivité des rémunérations : une question en voie d'être résolue	32
2. <i>Une relative autonomie à conforter dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire</i>	33
a) Des perspectives d'autonomie renforcées par le passage à la LOLF	33
b) L'essor du suivi interne	34

SECONDE PARTIE : AFFIRMER LE RÔLE DE LA DGAFP DANS LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE	37
I. CONFORTER LA VOCATION DE LA DGAFP À DÉFINIR LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	37
A. LA DGAFP, ACTEUR CENTRAL DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LA FONCTION PUBLIQUE	37
1. <i>Une fonction essentielle pour la DGAFP se traduisant par des missions nouvelles de gestion des ressources humaines</i>	37
2. <i>Une répartition des rôles à réexaminer au sein des administrations centrales</i>	39
a) La complémentarité avec les missions exercées par la direction du budget.....	39
(1) Dans le domaine des rémunérations	40
(2) Sur les questions statutaires	41
b) La coopération avec les directions en charge des ressources humaines des ministères	43
B. PRENDRE EN COMPTE L'INCIDENCE MAJEURE DU DROIT COMMUNAUTAIRE	44
1. <i>L'incidence implicite mais majeure du droit communautaire sur le droit français de la fonction publique</i>	44
2. <i>Développer la capacité d'expertise et de réaction française aux évolutions issues du droit communautaire</i>	45
a) Renforcer la présence de la DGAFP auprès des institutions de l'Union européenne	45
b) Renforcer la coopération européenne et internationale.....	47
II. UN POSITIONNEMENT PRIVILÉGIÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	48
A. LES INCIDENCES FORTES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE SUR LES EFFECTIFS ET LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE	48
1. <i>L'évolution de la notion d'emploi public dans le cadre de la LOLF</i>	48
a) La nécessaire association de la DGAFP à la définition des plafonds d'emplois publics	48
b) Les conséquences de la LOLF sur la gestion statutaire de la fonction publique	49
2. <i>La LOLF, un nouveau cadre pour la gestion de la fonction publique</i>	51
a) La gestion prévisionnelle dans la fonction publique d'Etat	51
b) La gestion prévisionnelle dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale	53
B. AFFIRMER LE RÔLE DE LA DGAFP DANS LA CONDUITE DES AUTRES CHANTIERS DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	55
1. <i>Associer la DGAFP à la gestion interministérielle de la politique immobilière de l'Etat</i>	55
2. <i>Les actions de formation interministérielle à la réforme budgétaire</i>	55

CONCLUSION	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	65
ANNEXE N° 2 : ORGANIGRAMME DE LA DGAFP.....	67
ANNEXE N° 3 : LES ACTIONS ENTREPRISES PAR LA DGAFP DANS LE CADRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE.....	69
ANNEXE N° 4 : L'IMPACT DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE	73

INTRODUCTION

Le choix de votre rapporteur spécial du budget des services généraux du Premier ministre de mener, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une **mission de contrôle budgétaire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** peut légitimement susciter des interrogations : **pourquoi ce choix d'une direction d'administration centrale relativement peu connue et aux moyens limités, puisque ses crédits propres sont de l'ordre de 10 millions d'euros seulement ?**

De surcroît, afin de respecter la répartition fonctionnelle des compétences au sein de votre commission des finances, et en plein accord avec notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial du budget de la fonction publique, votre rapporteur spécial a choisi ne pas conduire son étude sur les orientations de la politique de la fonction publique ni sur son efficacité. Dans ce contexte, les crédits interministériels gérés par la DGAFP sont restés hors du champ du présent contrôle. *A fortiori* la définition des effectifs globaux de la fonction publique et des choix politiques, tels que le non-remplacement de tout ou partie des fonctionnaires partant en retraite, ont été considérés comme relevant exclusivement de la compétence du rapporteur spécial de la fonction publique.

Lors de sa mission de contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial a toutefois pu apprécier que **le rôle de la DGAFP dépassait très largement celui des crédits qu'elle gère, puisqu'elle est à l'initiative des grandes orientations de la politique de la fonction publique** : conduite des négociations salariales dans la fonction publique, diminution du nombre de corps regroupés dans une trentaine de cadres statutaires, réflexion en cours sur une rémunération au mérite, établissement du nombre exact de fonctionnaires, telles sont quelques-unes des illustrations des missions exercées concrètement par la DGAFP.

Votre rapporteur spécial s'est au contraire intéressé à « l'outil », à la direction d'administration centrale ayant vocation à définir et mettre en œuvre la politique de la fonction publique en France. **Ainsi délimité, le sujet d'étude suscite un faisceau d'interrogations : quel doit être le statut de ce service ? Comment définir ses missions ? Quel rôle peut-il jouer dans la conduite de la réforme budgétaire, partie intégrante de la réforme de l'Etat ?**

Ces questions ne prennent tout leur sens que dans la **perspective de comparaisons internationales**, alors que nos partenaires européens doivent traiter les mêmes sujets. Plus particulièrement, votre rapporteur spécial a choisi de se rendre en Grèce pour approfondir cette démarche comparatiste. **La direction de la fonction publique en Grèce est en effet caractérisée par une certaine concentration de l'administration centrale**, assez proche de l'organisation française dont elle s'est inspirée après la chute de la dictature. La direction grecque est également confrontée à des évolutions majeures, en étant toutefois rattachée, non au Premier ministre, mais – comble du paradoxe pour un Etat non fédéral – au ministre de l'intérieur.

Dans le présent rapport d'information, votre rapporteur spécial n'a donc pas étudié de façon exhaustive toutes les **missions de la DGAFP**, mais a cherché plutôt à **s'interroger sur leur pertinence et la façon dont elles sont mises en œuvre**. Dans ce cadre, la mission de contrôle budgétaire n'a pas seulement porté sur les crédits propres à la DGAFP, mais aussi sur le rôle d'une administration dont le bon fonctionnement est un levier essentiel pour la bonne utilisation des deniers publics, car elle se situe **à l'interface entre la réforme de la fonction publique, la réforme budgétaire dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et la réforme de l'Etat**.

Au plan méthodologique, votre rapporteur spécial a effectué un déplacement dans les locaux de la DGAFP, par ailleurs interrogée par questionnaire, et ainsi pu auditionner toute son équipe de direction, ainsi que les représentants des syndicats internes à la DGAFP. Cette approche a été complétée par des auditions du directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, lequel gère les crédits de la DGAFP, ainsi que par le deuxième sous-directeur de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en charge des questions de personnel, et à ce titre un interlocuteur privilégié de la DGAFP. A l'issue de sa mission de contrôle menée de février à juin 2005, votre rapporteur spécial a enfin souhaité procéder *in fine* à une nouvelle audition complémentaire de M. Jacky Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique.

La liste des personnes auditionnées, en France et en Grèce, figure en annexe (n° 1) au présent rapport d'information.

Sur la base des orientations ainsi définies pour la conduite de sa mission de contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial a tout d'abord **étudié** dans une première partie **le fonctionnement actuel de la DGAFP**, en examinant plus particulièrement ses moyens budgétaires et humains, les perspectives d'évolution de ses missions et le bien-fondé du rattachement d'une structure ayant le statut de direction d'administration centrale aux services du Premier ministre. Les comparaisons internationales ont guidé de manière continue sa réflexion.

Puis votre rapporteur spécial a mené, dans la seconde partie du présent rapport d'information, une analyse plus **prospective** replaçant la DGAFP au cœur des différents services de l'Etat. **Il est ressorti de cette étude la nécessité impérieuse de placer la DGAFP au cœur de la réforme de la fonction publique en confortant son rôle de levier indispensable à la bonne marche de la réforme budgétaire.**

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Améliorer l'organisation et l'efficacité de l'action de la DGAFP

- **Mettre en place un réseau de correspondants du directeur général de l'administration et de la fonction publique dans l'ensemble des ministères de plein exercice.**
- **Créer un lien organique entre les préfets de région et de département et le directeur général de l'administration et de la fonction publique. A tout le moins, assurer la présence régulière du directeur général de l'administration et de la fonction publique aux réunions de préfets sur des thèmes d'actualité de la fonction publique.**
- **Stabiliser le cadre budgétaire des mises à disposition à la DGAFP (mises à disposition gratuites et mises à disposition remboursées sur les crédits des services généraux du Premier ministre).**
- **Diversifier les corps de recrutement dont sont issus le directeur général et le directeur de la DGAFP.**
- **Réorienter le rôle de la mission des affaires européennes et internationales dans la prise en compte des intérêts français en Europe, compte tenu de l'étroite imbrication entre le droit français de la fonction publique et le droit communautaire.**
- **Conforter la mission des affaires européennes et internationales de la DGAFP comme centre de ressources pour la coopération internationale dans le domaine de la fonction publique.**
- **Poursuivre la simplification de l'organigramme de la DGAFP, notamment en envisageant de rapprocher l'observatoire de l'emploi public et le bureau du recrutement et de la formation.**
- **Renforcer la gestion prospective des carrières des attachés d'administration centrale et des rédacteurs (ou grades équivalents) employés au sein de la DGAFP.**

Stabiliser le cadre budgétaire de la DGAFP

- **Tendre vers la mise en place d'une comptabilité analytique.**
- **Mieux prendre en compte les besoins en compétences de la DGAFP dans la répartition des moyens entre les différents services du Premier ministre.**
- **Constituer un seul budget opérationnel de programme propre à la DGAFP lors du passage à la LOLF.**

Faire de la DGAFP le centre d'impulsion de la réforme de la fonction publique

- **Conforter le rôle de la DGAFP comme centre de gestion des ressources humaines de la fonction publique, la positionnant comme direction des ressources humaines de groupe (« DRH groupe »).**
- **Renforcer les fonctions de pilotage stratégique des directions des ressources humaines des ministères, dans un cadre coordonné par la DGAFP.**
- **Systematiser l'utilisation de la déclaration automatisée de déclarations sociales unifiée (DADS-U) pour connaître le nombre des agents publics.**
- **Renforcer le rôle de la DGAFP dans la gestion interministérielle du corps des administrateurs civils.**
- **Conforter le rôle de la DGAFP vis-à-vis de l'Ecole nationale d'administration dans le cadre d'un contrat d'établissement définissant des objectifs et en mesurant les résultats.**
- **Envisager une simplification des procédures de contreseing ministériel sur les dispositions réglementaires du statut de la fonction publique.**

Renforcer l'association de la DGAFP à la conduite de la réforme budgétaire

- Associer étroitement la DGAFP à la détermination des plafonds d'emplois publics, compte tenu du rôle de la DGAFP dans la définition préalable des emplois publics.
- Encourager la définition d'un indicateur de performance, transversal aux différents ministères, sur la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.
- Reconnaître explicitement la mission exercée par la DGAFP en termes de formation aux changements induits par la réforme budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE : UNE ADMINISTRATION DE MISSION À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE

I. UN RÔLE TRADITIONNEL DE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. DES MISSIONS MULTIPLES INÉGALEMENT ASSUMÉES

1. La création de la DGAFP à la Libération : refonder l'administration publique

La DGAFP est née en 1945 d'une volonté de refondation administrative politique après la débâcle de juin 1940, sous l'impulsion conjointe du général de Gaulle, chef du gouvernement, et de Maurice Thorez, ministre de la fonction publique.

En avril 1945, une mission provisoire de la réforme de la fonction publique est ainsi créée à la demande du général de Gaulle et présidée par Michel Debré, commissaire de la République à Angers. Ce dernier veut explorer trois voies pour réformer l'administration française rendue en partie responsable de l'effondrement de 1940 :

- créer une école nationale d'administration ;
- instituer un corps interministériel des administrateurs civils ;
- mettre en place une direction chargée d'une mission générale d'étude, de coordination et d'impulsion afin de mettre en place une politique d'ensemble de la fonction publique en France.

Le projet de réforme est adopté par un comité interministériel réuni le 4 juin 1945 sous la présidence du général de Gaulle.

Le 4 juin 1945, un comité interministériel, présidé par le général de Gaulle, adopte le projet de réforme.

Malgré des réticences, notamment du Conseil d'Etat soucieux d'éviter toute compétence transversale trop marquée de la nouvelle direction sur les différents ministères, **l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 créant la**

DGAFP lui confie une mission très large que reflète l'intitulé de ladite ordonnance, « *relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile* ».

Les **missions** de la nouvelle direction de la fonction publique sont clairement définies à l'article 15 de l'ordonnance précitée du 9 octobre 1945 :

« *Il est institué à la présidence du gouvernement une direction¹ de la fonction publique qui est chargée :*

« *1° De préparer les éléments d'une politique d'ensemble de la fonction publique ;*

« *2° D'établir ou de faire établir une documentation et des statistiques d'ensemble touchant la fonction publique ;*

« *3° D'étudier toute proposition tendant à :*

« *a) Améliorer l'organisation des services publics ;*

« *b) Coordonner les règles statutaires particulières aux divers personnels de l'Etat et des autres collectivités publiques ;*

« *c) Aménager les principes de la rémunération et le régime de prévoyance de ces personnels* ».

Nommé ministre de la fonction publique en novembre 1945, Maurice Thorez permet la **mise en place d'un statut général des fonctionnaires**, établi par la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires qui confirme l'existence de la direction de la fonction publique créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945. Placée sous l'autorité du Président du Conseil des ministres, la direction de la fonction publique est chargée également :

- de **veiller à l'exécution du statut** ;

- de déterminer, en accord avec les ministres, les règles générale du recrutement des fonctionnaires et de veiller à l'application de ces règles ;

- de centraliser et d'unifier la gestion des immeubles et des matériels des administrations ou services, cette dernière mission n'ayant de fait pas été exercée.

¹ En 1959, la direction de la fonction publique a été requalifiée sous son nom actuel « direction générale de l'administration et de la fonction publique », en application des dispositions du décret n° 59-210 du 3 février 1959 fixant les attributions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Il s'agit d'un **rôle limité** se situant en deçà des souhaits de Maurice Thorez, comme le rappelle l'encadré ci-dessous, afin de préserver les compétences des ministères, suivant le principe d'une gestion largement déléguée à ces derniers.

**Les souhaits de Maurice Thorez en 1945, ministre de la fonction publique,
sur l'organisation de la fonction publique**

Maurice Thorez, ministre de la fonction publique et ministre d'Etat, avait envisagé la **création d'un secrétariat général de la fonction publique placé sous l'autorité du ministre de la fonction publique** et chargé notamment, à l'exclusion de tout autre service :

1. d'établir, en conformité avec les principes généraux posés par le statut, les dispositions réglementaires propres à chaque administration ou service ;
2. **d'assurer le recrutement des fonctionnaires pour l'ensemble des administrations et établissements publics de l'Etat ;**
3. de suivre l'application des principes relatifs à l'organisation des cadres et à la rémunération du personnel, posés par le statut ;
4. de **centraliser les dossiers individuels** et les fiches de notation des fonctionnaires ;
5. de **procéder aux mises à la retraite et, plus généralement, à l'exécution de toutes mesures concernant le personnel prises par les ministres ;**
6. de procéder, en liaison avec les ministres, à l'organisation des administrations ou services et au perfectionnement des méthodes de travail.

Source : DGAFP

2. Une nécessaire évolution : les perspectives d'une « DRH » groupe

a) Des fonctions traditionnelles centrées sur la gestion statutaire

De 1945 à 1970, les missions de la DGAFP ont été essentiellement consacrées aux questions statutaires, à l'instar d'autres Etats européens tels que l'Allemagne où aujourd'hui encore la direction de la fonction publique n'exerce pas de tâche de gestion.

Dans le cadre de ses missions statutaires qui constituent son cœur de métier, la DGAFP élabore des textes qui précisent les dispositions du statut général et les adapte en fonction des grandes orientations politiques de la fonction publique.

La DGAFP veille également à la cohérence entre les statuts particuliers et le statut général, en intervenant dans les projets de modification ou de création de statuts particuliers relatifs à la fonction publique de l'Etat.

Enfin, la DGAFP est consultée lors de la modification des statuts particuliers relevant des fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Dans le cadre de cette activité traditionnelle, la DGAFP conduit ainsi directement les négociations salariales dans la fonction publique, certes dans le cadre budgétaire défini au niveau gouvernemental, mais cette mission lui donne une visibilité très forte auprès des syndicats. **Ainsi, la DGAFP a été le maître d'œuvre des accords de Grenelle en 1968.**

b) Une diversification des missions depuis le début des années 1970

A partir du début des années 1970, la DGAFP, sans remettre en cause son rôle incontesté de respect de la cohérence statutaire, s'ouvre à de nouvelles missions relatives à la formation initiale et continue des fonctionnaires : cette phase correspond plus particulièrement à la création des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et à la mise en œuvre par l'administration de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

A partir du milieu des années 1980, la DGAFP élargit son champ d'intervention et a pour ambition de préparer, impulser et accompagner les actions de modernisation de l'administration. Les nouveaux centres d'intérêt de la DGAFP sont le développement de la qualité de service et d'accueil, la responsabilisation de l'encadrement et des services déconcentrés : l'ambition majeure est d'apporter la preuve que l'administration peut générer des gains d'efficacité.

En mai 1988, il est ainsi créé à la DGAFP une troisième sous-direction dédiée à la modernisation et à la qualité de l'action administrative. Les questions de la modernisation des structures de l'Etat prenant une importance nouvelle, le gouvernement décide, en 1995, la création, pour une période de trois ans, d'un Commissariat à la réforme de l'Etat (CRE), lequel travaille en liaison avec la DGAFP.

De 1998 à 2003, sous l'impulsion du directeur général de l'administration et de la fonction publique nommé parallèlement délégué interministériel à la réforme de l'Etat, la DGAFP scelle des liens encore plus

étroits avec la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), issue du Commissariat à la réforme de l'Etat (CRE)¹.

Enfin, il a été mis en place un **observatoire de l'emploi public** dont le secrétariat est assuré par la DGAFP, et chargé d'élaborer les méthodes techniques nécessaires à la gestion prévisionnelle des emplois et assure la diffusion dans les services, établissements et collectivités concernés.

Depuis une dizaine d'années, la DGAFP conduit ainsi une **politique d'animation et de modernisation de la gestion des ressources humaines en liaison avec les ministères**, tendant à accompagner la mise en place des réformes statutaires qu'elle conduit (notation, fusion de corps, déconcentration, réforme de l'encadrement supérieur) et visant à mettre en place une authentique politique de gestion des ressources humaines au sein de l'administration.

L'évolution des missions de la DGAFP, d'une fonction essentiellement statutaire, vers une approche plus globale de la politique de la fonction publique apparaît à votre rapporteur spécial plus conforme à l'esprit, sinon à la lettre, des missions initialement dévolues à la DGAFP : il convient que la DGAFP s'affirme pleinement comme l'organisme de gestion des ressources humaines de la fonction publique, la positionnant comme une direction des ressources humaines de groupe (« DRH groupe »).

Le rôle joué par la direction ou la structure en charge de la fonction publique pour moderniser les méthodes de gestion correspond à un mouvement d'ensemble en Europe et en Amérique du Nord : au Canada, l'agence de gestion des ressources humaines est ainsi directement en charge de la mise en œuvre d'une loi sur la modernisation de la fonction publique.

Proposition n° 1 : conforter le rôle de la DGAFP comme centre de gestion des ressources humaines de la fonction publique, la positionnant comme direction des ressources humaines de groupe (« DRH groupe »).

Cette diversification doit s'exprimer dans le recrutement des directeurs généraux ; or, avant la nomination en 2001 de l'actuel directeur

¹ Afin de ne pas interférer avec le champ de compétence de notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique, votre rapporteur spécial n'a pas intégré les structures liées à la réforme de l'Etat dans le cadre du présent rapport d'information. Il tient toutefois à rappeler l'évolution des structures en charge de la réforme de l'Etat dont la DGAFP est un partenaire privilégié : suite à la réforme opérée le 21 février 2003, la réforme de l'Etat incombe à trois nouvelles entités chargées de piloter les chantiers de réforme de gestion publique : la Délégation à la modernisation de la gestion de la fonction publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), tandis que les sujets de modernisation de la gestion des personnels et de valorisation de la ressource humaine restaient clairement de la compétence de la DGAFP.

général, M. Jacky Richard, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, ses prédécesseurs étaient membres du Conseil d'Etat, à une période où la DGAFP s'était, il est vrai, consacrée à traiter prioritairement les questions statutaires.

Votre rapporteur spécial juge indispensable d'approfondir la **diversification du choix du directeur général de la DGAFP**, ainsi que du directeur, lequel occupe un poste d'adjoint au directeur général créé en 1998.

Proposition n° 2 : diversifier les corps de recrutement dont sont issus le directeur général et le directeur de la DGAFP.

3. L'organisation interne, reflet de l'évolution des missions de la DGAFP

Conformément à cette évolution des missions de la DGAFP, l'organigramme actuel de la DGAFP – figurant en annexe n° 2 au présent rapport d'information – fait apparaître **trois sous-directions : le secrétariat général (36 agents), la sous-direction des statuts et des rémunérations (46 agents) et la sous-direction de la gestion des ressources humaines (43 agents).**

Compte tenu des effectifs des structures rattachées directement au directeur général, l'effectif global de la DGAFP s'élève ainsi à **157 agents en 2004, ce qui correspond à une structure souple d'état-major où les cadres de la fonction publique sont fortement représentés** : ces caractéristiques sont cohérentes avec le rôle de direction de mission et de coordination qu'exerce la DGAFP, à l'instar d'autres directions d'administration centrale, comme la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il convient cependant d'apprécier la **réorganisation administrative récente** de la DGAFP, y compris dans ses liens avec les structures chargées de la réforme de l'Etat : le regroupement de structures transversales au sein du secrétariat général **correspond à une rationalisation** qu'appelait de ses vœux la Cour des comptes dans son rapport du 23 juillet 1999 sur l'emploi des crédits des chapitres 34-94 et 37-04 du budget des services généraux du Premier ministre.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que **pas moins de cinq structures sont directement rattachées au directeur général** : la mission des affaires européennes et internationales, l'observatoire de l'emploi public, la mission encadrement supérieur, le comité de recherche et prospective, le projet système d'information des ressources humaines (SIRH).

Si votre rapporteur spécial comprend qu'une administration de mission dispose de structures spécifiques, il juge souhaitable une rationalisation de cette organisation administrative : à cet égard, il s'interroge s'il ne serait pas opportun d'envisager le **rapprochement, entre l'observatoire de l'emploi public**, au rôle indispensable pour connaître les effectifs et les évolutions de la fonction publique, **et le bureau du recrutement et de la formation**, dont les missions sont partiellement comparables.

Proposition n° 3 : poursuivre la simplification de l'organigramme de la DGAFP, notamment en envisageant de rapprocher l'observatoire de l'emploi public et le bureau du recrutement et de la formation.

Ces structures rattachées au directeur général n'en jouent pas moins un rôle essentiel de pilotage des projets de réforme de l'Etat. Comme le fait apparaître l'encadré ci-dessous, le projet SIRH a pour ambition de rationaliser les différents systèmes de gestion des ressources humaines de l'administration, dans la continuité notamment des observations formulées par notre collègue Jean Arhuis, président de la commission des finances, dans son rapport sur l'informatisation de l'Etat :

« A titre d'illustration de l'actuelle situation « kafkaïenne » de l'information de l'Etat par ministère, 30 systèmes informatiques des ressources humaines ont été développés dans les administrations centrales, alors que la base de données est largement commune »¹.

¹ Sénat, rapport d'information n° 422 (2003-2004) : « L'informatisation de l'Etat. Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ». Citation p. 55.

**Le projet Systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) :
une nécessité pour rationaliser l'organisation administrative
des systèmes d'information de l'Etat**

« La maîtrise de la gestion des ressources humaines dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité des systèmes d'information des ressources humaines sur lesquels elle s'appuie.

*« La gestion des ressources humaines de la fonction publique de l'Etat repose aujourd'hui sur de nombreux SIRH conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. **Actuellement, plus de la moitié des départements ministériels ont lancé des projets de refonte ou d'enrichissement de leurs systèmes d'information sur les ressources humaines, cinq ou six n'étant encore qu'au stade de la réflexion ou du pré-projet.***

*« Avec le triple objectif d'aider les ministères dans leur projet de refonte ou d'évolution de SIRH, **d'harmoniser les systèmes pour permettre une consolidation nationale et de faire collectivement des économies de moyens**, un groupe de travail interministériel SIRH, réunissant les responsables des systèmes d'information sur les ressources humaines, a été mis en place en octobre 2002. L'importance stratégique du travail de ce groupe a conduit à en faire un projet interministériel début 2004, conduit par la DGAFP et l'ADAE.*

« Aujourd'hui, trois grands chantiers sont ouverts :

*« 1. Le chantier « Référentiels » a permis la **publication en février 2005 des référentiels fonction publique** qu'il s'agit désormais d'entretenir au fil des évolutions réglementaires.*

*« 2. Le chantier « Noyau commun » a conduit à publier, également en février 2005, des **spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH du secteur public.** L'acquisition mutualisée d'un produit conforme à ces spécifications est en cours.*

« 3. Le chantier « Infocentre » doit aboutir en 2006 à la **création du système décisionnel de la fonction publique et accompagner les ministères dans le développement de leur propre infocentre RH**. Une offre de service sera proposée aux ministères qui le souhaitent pour héberger leur infocentre ressources humaines (RH) et mutualiser ainsi des infrastructures logicielle et matérielle mises en place.

« Le principe directeur de la conception du noyau est de conduire les éditeurs à « progicieliser » des fonctions qui ne font pas aujourd'hui partie de leur standard et de livrer un noyau pré-paramétré avec les règles et nomenclatures de la fonction publique. L'utilisation du noyau commun pour bâtir le cœur de son SIRH permettra donc à un département ministériel à la fois de réaliser des gains de temps et d'argent sur toute la phase de description détaillée, sur le choix du produit et l'intégration de son système, et de construire un système d'information respectant les critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle.

« Les ministères qui n'ont pas encore choisi de progiciel pour bâtir leur SIRH participent à l'acquisition en commun ou, s'ils ont obtenu une dérogation, s'engagent à prendre en compte les spécifications du noyau dans leur projet. Les ministères ou département ministériel ayant déjà notifié un marché de SIRH devront s'engager à converger vers les spécifications du noyau commun selon un calendrier négocié avec la DGAFP et l'ADAE.

« Pour assurer la transition vers l'étape de mise en œuvre, plusieurs chantiers d'accompagnement sont ou vont être lancés :

« - mise en place d'un **pôle interministériel de compétences SIRH**, pour maintenir et diffuser les spécifications du noyau commun et assurer les relations avec les éditeurs des produits « labellisés » ;

« - conduite du changement, avec pour objectif l'échange d'expériences, l'élaboration d'un **guide des meilleures pratiques et l'organisation de formations en commun** ;

« - **hébergement des SIRH des ministères qui le souhaitent sur une plate-forme technique mutualisée**.

« Le projet est piloté par un directeur de projet de la DGAFP en liaison avec le responsable de la mission « services aux agents publics » de l'ADAE : le travail s'effectue dans le cadre de groupes réunissant des membres des projets SIRH des ministères ».

Source : http://vitamine2.adae.gouv.fr/ministeres/projets_adele/sirh/public/le_projet_interminis/
(sur le site de l'Agence pour le développement de l'administration électronique)

B. UN POSITIONNEMENT ORIGINAL À RÉAFFIRMER

1. Le choix français d'une direction générale d'administration centrale directement rattachée au Premier ministre

a) Une direction des services du Premier ministre mise à disposition du ministre de la fonction publique

En application de l'article 15 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 précitée, **la DGAFP est un des services du Premier ministre, auquel sont rattachées d'autres directions d'administration centrale** comme le secrétariat général du gouvernement *stricto sensu*, le secrétariat général de la défense nationale, le service d'information du gouvernement ou la direction de la Documentation française.

En outre, conformément à l'article 5 du décret n° 2004-321 du 8 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, non modifié sur ce point par le changement de gouvernement opéré en juin 2005, **la DGAFP est mise à disposition du ministre en charge de la fonction publique**. Ce positionnement n'est pas, en soi, exceptionnel : si le rattachement aux services du Premier ministre traduit le caractère transversal et interministériel des missions qui incombent à la DGAFP, la direction du développement des médias (DDM) relève aussi des services du Premier ministre, tout en étant pour sa part mise à disposition du ministre en charge de la communication, conformément aux attributions et aux missions de la DDM.

Votre rapporteur spécial juge que le choix de conférer la définition de la politique de la fonction publique à une direction d'administration centrale directement rattachée au Premier ministre soulève cependant une double série d'interrogations :

- est-il opportun que ces missions incombent à un service de l'Etat, ou faudrait-il solliciter des compétences extérieures ?

- à quel ministre convient-il de rattacher éventuellement ce service de l'Etat, au cas où ce choix serait privilégié ?

b) Des agences en charge de la fonction publique : un choix possible mais peu adapté aux missions exercées en France

Une **agence** permettrait, certes, de diversifier les profils des personnes qui seraient chargées de définir la politique de la fonction publique. Toutefois, seuls les Etats-Unis (avec l'Office de gestion du personnel), le Canada et le Suède ont retenu ce **modèle d'organisation directement orienté vers les réformes de structure**, et non vers une activité de gestion qui

caractérise également la DGAFP française : ainsi, l'agence pour le management public suédoise est responsable de la modernisation de la gestion des ressources humaines, alors que le ministère des finances exerce en Suède des compétences transversales.

Au regard de l'organisation de la DGAFP française, il apparaît que les structures qui lui sont rattachées, faisant largement appel aux compétences des fonctionnaires d'autres ministères détachés ou mis à disposition, tendent à remplir ce rôle.

c) D'autres possibilités de rattachement ministériel

Le rattachement au Premier ministre a également été retenu en Italie et au Royaume-Uni, afin de privilégier un pilotage central. Un ministère spécifique à la fonction publique existe en revanche en Espagne, au Luxembourg, en Belgique et en Autriche : la mise à disposition du ministre en charge de la fonction publique de la DGAFP française tend à répondre à ce besoin, sans créer nécessairement une nouvelle administration dont la mise en place en France ne pourrait se justifier que par redéploiement de compétences aujourd'hui dispersées entre les directions en charge des ressources humaines des différents ministères.

Le rattachement au ministre des finances, à l'instar du Danemark, du Portugal, de la Finlande et de l'Irlande, correspondrait à une logique budgétaire, au regard de la part (40 %) des traitements et salaires des fonctionnaires, y compris les charges de pension, dans le budget de l'Etat. Toutefois, une approche exclusivement budgétaire de la fonction publique serait réductrice.

Si votre rapporteur spécial juge donc pertinent le choix d'une direction d'administration centrale rattachée au Premier ministre, il n'en estime pas moins que les relations avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, les directions des ressources humaines d'autre part doivent être établies sur des bases claires¹.

d) Le positionnement original de la direction de la fonction publique en Grèce

Dans le cadre de son déplacement en Grèce, votre rapporteur spécial a enfin exprimé sa **surprise que, comme dans l'Etat fédéral que constitue l'Allemagne, le directeur général de la fonction publique y soit rattaché au ministère de l'intérieur, de la fonction publique et de la décentralisation.** Ce rattachement est toutefois apparu largement dépendant des seules structures gouvernementales : il s'agissait d'élargir la compétence du ministre de l'intérieur à la fonction publique, mais sans réelle remise en cause du

¹ Cf. *infra*, deuxième partie, paragraphe I A 2.

fonctionnement assez autonome d'une structure qui dépendait précédemment des services du Premier ministre, comme en France.

Alors que le modèle de l'agence est apparu clairement comme une exception en Europe s'agissant de la gestion de la fonction publique, votre rapporteur spécial a toutefois observé, également en Grèce, que la programmation des emplois relève d'un conseil supérieur indépendant – mais dont le rôle semble, en fait, davantage centré sur l'organisation des concours et les activités de gestion. Toutefois, il ne semble pas qu'une externalisation partielle des tâches, à mi-chemin entre une agence et une administration centrale traditionnelle, constitue nécessairement un modèle à suivre, car il peut poser de délicates questions de conflits de compétence dans un **domaine qui reste à caractère régalien**.

2. L'absence de services déconcentrés et la faiblesse des relais extérieurs

Administration légère remplissant une fonction d'état-major, la DGAFP n'a ainsi pas vocation à mettre en place un réseau de services déconcentrés. **Il convient toutefois que les orientations définies par la DGAFP pour la politique de la fonction publique soient efficacement relayées**, tant dans les administrations centrales qu'au sein des services de l'Etat dans les départements, lesquels relèvent du préfet représentant le gouvernement et non le seul ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial envisage **que la DGAFP ait un correspondant identifié dans chaque ministère de plein exercice, lequel serait rattaché hiérarchiquement au directeur général de l'administration et de la fonction publique**.

Proposition n° 4 : mettre en place un réseau de correspondants du directeur général de l'administration et de la fonction publique dans l'ensemble des ministères de plein exercice.

De même, les **préfets** resteraient rattachés au ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire mais, dans la mesure où ils représentent le gouvernement, **un lien organique devrait être établi entre eux et le directeur général de l'administration et de la fonction publique, dont ils deviendraient les correspondants pour la mise en œuvre de la politique de la fonction publique**.

Dans ce cadre, votre rapporteur spécial juge indispensable que, pour le moins, le directeur général de l'administration et de la fonction publique soit régulièrement présent aux réunions de préfets sur des thèmes d'actualité

de la fonction publique, tels que la réforme des retraites ou la déconcentration des recrutements.

Proposition n° 5 : créer un lien organique entre les préfets de région et de département et le directeur général de l'administration et de la fonction publique. A tout le moins, assurer la présence régulière du directeur général de l'administration et de la fonction publique aux réunions de préfets sur des thèmes d'actualité de la fonction publique.

*

* *

Le caractère même d'administration de mission de la DGAFP implique des moyens nécessairement réduits, cette direction d'administration centrale ayant vocation à jouer un rôle de coordination et d'impulsion des services en charge des ressources humaines des autres ministères, dans le cadre de la politique de la fonction publique définie au niveau central.

Votre rapporteur spécial s'est cependant posé la question de la bonne gestion des moyens, au regard du degré d'autonomie dont peut disposer la DGAFP au sein des services du Premier ministre.

II. LA GESTION INTERNE À LA DGAFP : DES ENJEUX BUDGÉTAIRES LIMITÉS

A titre liminaire, votre rapporteur spécial rappelle que **les crédits gérés par la DGAFP**, et dont l'examen faisait l'objet du rapport spécial de notre collègue Henri de Raincourt, **s'élèvent à plus de 220 millions d'euros.**

Compte tenu de la répartition fonctionnelle des compétences au sein de votre commission des finances lorsque le présent contrôle budgétaire a été engagé en application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial a toutefois limité le champ de son étude budgétaire aux crédits directement gérés par la DGAFP, à savoir :

- les dépenses de personnel, soit une **masse salariale de 7,4 millions d'euros en 2005** (y compris les personnels contractuels) selon la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) ;

- le budget des **études et communications sur la gestion publique** relevant de la DGAFP, soit **1,5 million d'euros** ;

- l'enveloppe de **crédits de fonctionnement** allouée à la DGAFP, soit **0,6 million d'euros** après le gel budgétaire de 15 % décidé en début d'exercice.

Au total, les masses budgétaires examinées par votre rapporteur spécial ont atteint **9,5 millions d'euros au titre de l'année 2005**.

Votre rapporteur spécial déplore, toutefois, que ces données, issues des documents d'exécution budgétaire, ne correspondent pas à la **recomposition complète des coûts de la DGAFP estimée par la DSAF, soit 13,4 millions d'euros en 2003**. Certes, la méthode des coûts complets de fonctionnement implique d'imputer la part des dépenses de la DSAF représentatives du fonctionnement de la DGAFP (soit 1,6 million d'euros), mais la différence des coûts de personnel (10,2 millions d'euros en coût complet contre 7,4 millions d'euros dans les documents budgétaires) est importante, du fait notamment des mises à disposition gratuites¹ d'autres services de l'Etat².

Ces différences d'approche justifient, selon votre rapporteur spécial, l'intérêt de progresser vers la mise en place d'une comptabilité analytique.

Proposition n° 6 : tendre vers la mise en place d'une comptabilité analytique.

A. DES CRÉDITS PROPRES RELATIVEMENT PEU ÉLEVÉS

1. La part prépondérante des dépenses de personnel

a) Des crédits dont l'augmentation est corrélée à celle des emplois

Comme le montre le développement ci-dessus sur la délimitation retenue du périmètre des crédits propres à la DGAFP, **les dépenses de personnel représentent la part la plus importante des dépenses relevant directement de la DGAFP : 7,4 millions d'euros en 2005, soit 78 % du total des crédits identifiés comme spécifiques à la DGAFP.**

Les dépenses de personnel inscrites en loi de finances initiale enregistrent une progression réelle entre 1998 et 2005, passant de 4,62 millions d'euros à 7,38 millions d'euros sur la période 1998-2005 (soit + 60 %), et se décomposent comme suit :

- dépenses de rémunération : de 3,34 millions d'euros en 1998 à 4,55 millions d'euros en 2005, soit une hausse de 36 % en sept ans ;

¹ Cf. ci-dessous, le paragraphe II A 1 de la première partie.

² Les autres postes en coûts complets sont les coûts de fonctionnement (0,9 million d'euros) et d'« autres coûts », non ventilés (soit 0,7 million d'euros).

- cotisations sociales : de 0,13 million d'euros en 1998 à 0,97 million d'euros en 2005 (soit + 620 %), du fait de l'intégration des cotisations sociales payées aux non-titulaires depuis 1999 ;

- prestations sociales : de 0,07 à 0,10 million d'euros, la forte fluctuation des dépenses pour chaque poste (par exemple, la prise en charge des trajets domicile-travail) rendant les comparaisons de long terme peu pertinentes ;

- « *indemnités et allocations diverses* » (dont les indemnités forfaitaires, les primes de rendement et de productivité, les indemnités de jury) : de 1,08 million d'euros en 1998 à 1,76 million d'euros en 2005 ; soit une hausse de 64 %, du fait notamment de la progression de la prime de rendement et de productivité qui représente plus de la moitié du sous-total.

Les évolutions des dépenses de personnel sont largement corrélées à celles des effectifs, largement imputable à l'**étoffement des missions de la DGAFP** décrit ci-dessus¹ : **en 2004, les effectifs s'élevaient à 157 agents, soit une augmentation de 11,5 % depuis 1998**. La relative **faiblesse de l'effectif** considéré conduit toutefois à souligner de fortes variations d'une année sur l'autre. En outre, **la principale progression, à périmètre constant, a été observée en 1999 (+ 14 agents), les effectifs étant ensuite quasi-stables**.

**Evolution des effectifs de la DGAFP à périmètre constant
au 31 décembre de chaque année (1998-2004)**

(en emplois équivalents temps plein)

Années	Titulaires	Contractuels	Mises à disposition	TOTAL
1998	90	13	36	139
1999	99	14	40	153
2000	95	15	39	149
2001	95	14	38	147
2002	100	16	35	151
2003	107	15	29	151
2004	113	14	30	157

Source : services du Premier ministre

¹ Cf. première partie, paragraphe I A.

b) Une proportion élevée d'agents non titulaires

Le tableau ci-dessus fait également apparaître, de manière constante, une **forte proportion d'agents non titulaires (28 %) : au 31 décembre 2004, 19 % des agents sont mis à disposition et 9 % ont un statut contractuel.**

Ces données montrent que, **à l'instar de l'ensemble des services du Premier ministre, la DGAFP fait appel à un nombre élevé d'agents issus d'autres organismes publics.** Initialement surpris, votre rapporteur spécial reconnaît finalement le bien-fondé de **cette politique**, car elle **permet à la DGAFP de bénéficier de l'expertise d'agents possédant des expériences diversifiées dans le domaine de la gestion des ressources humaines des différents services de l'Etat.** Du reste, dans son rapport précité de 1999, la Cour des comptes a jugé favorablement ce choix de gestion, même s'il peut aussi traduire en partie la difficulté de la DGAFP à pourvoir en interne, par le recours à des titulaires, l'ensemble des besoins qu'elle identifie.

Ainsi, en 2004, la DGAFP employait, toutes catégories confondues, 28 agents en position de détachement, outre 30 agents mis à disposition comme le montre le tableau ci-dessus.

Les mises à disposition sont, pour plus de la moitié d'entre elles, budgétées directement sur les crédits des services généraux du Premier ministre, ou sont remboursées à l'organisme d'origine (par le biais d'une convention avec France Télécom ou avec La Poste). Il s'agit, sinon, de **mises à disposition gratuites.**

Ces différents régimes de mise à disposition peuvent poser des difficultés d'imputation budgétaire et peser sur le choix ou non de recourir à tel ou tel personnel qualifié, selon le financement de sa mise à disposition. **Votre rapporteur spécial souhaite que, lors de la mise en œuvre de la LOLF, il puisse être défini un cadre suffisamment stable des mises à disposition à la DGAFP.**

Proposition n° 7 : stabiliser le cadre budgétaire des mises à disposition à la DGAFP (mises à disposition gratuites et mises à disposition remboursées sur les crédits des services généraux du Premier ministre).

Concernant plus généralement la politique du personnel au sein de la DGAFP, votre rapporteur spécial a pu apprécier, lors de son déplacement dans les locaux de cette direction, la **qualité du travail accompli par ses agents et leur forte implication**, ceux-ci étant présents souvent au-delà des horaires habituels des autres administrations centrales.

L'audition avec les représentants des syndicats du personnel au sein de la DGAFP a toutefois fait apparaître une demande d'une gestion prospective plus active, notamment en termes de mobilité, de la carrière des cadres de catégorie A (hors administrateurs civils) et B, la faiblesse des

effectifs globaux des services du Premier ministre rendant toutefois ardue la conduite d'une politique en ce sens.

Proposition n° 8 : renforcer la gestion prospective des carrières des attachés d'administration centrale et des rédacteurs (ou grades équivalents) employés au sein de la DGAFP.

2. Des évolutions maîtrisées des dépenses de fonctionnement

S'agissant des autres dépenses de fonctionnement, identifiées comme relevant de la DGAFP en introduction au II de la première partie du présent rapport d'information, **les crédits de fonctionnement *stricto sensu* n'atteignent que 0,7 million d'euros en 2005, hors gel de 100.000 euros** décidé au premier semestre : les études extérieures occupent le premier poste (18,5 %), suivies des frais de déplacement (12,7 %) et des dépenses d'équipement informatique (9,2 %).

Le montant ordonnancé des dépenses de communication, hors dépenses liées aux structures relevant de la réforme de l'Etat, fluctue entre 1,5 et 2 millions d'euros par an depuis 1998, apparaissant largement maîtrisé¹. Ces dépenses se justifient pleinement par le rôle d'étude, notamment dans les domaines statistiques ainsi que de connaissance et d'amélioration des règles propres à la fonction publique, incombant à la DGAFP.

B. UNE DÉPENDANCE BUDGÉTAIRE VIS-À-VIS DE LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS DU PREMIER MINISTRE

1. Un double niveau de gestion parfois non optimal

a) L'allocation des crédits par la DSAF

Votre rapporteur spécial observe que la DSAF alloue les moyens budgétaires, logistiques et humains à la DGAFP. **La DGAFP est ainsi placée dans une situation relativement peu fréquente pour une direction générale d'administration centrale, puisqu'elle ne gère pas directement ses propres moyens**, s'agissant notamment des crédits d'investissement et des véhicules qui sont affectés à la DGAFP.

¹ Les dépenses ordonnancées s'élevaient à 1,45 million d'euros en 2004, en baisse de 15 % par rapport à 2003. Sur la période 1998-2004, le point le plus haut a été atteint en 2001 (2,1 millions d'euros) et le plus bas en 1999 (1,37 million d'euros).

Les conséquences de ce positionnement s'apprécient notamment dans la qualité des locaux, dont votre rapporteur spécial a pu observer la disparité, alors que les crédits d'investissement relèvent exclusivement des choix effectués au niveau de l'ensemble du ministère par le secrétariat général du gouvernement et mis en œuvre par la DSAF.

La relative faiblesse des effectifs de la DGAFP justifie ce choix de gestion. Elle est toutefois de nature à **entrer en conflit avec les nécessaires besoins d'une administration d'excellence pour attirer et motiver des cadres appartenant à d'autres ministères.**

Le seul critère des effectifs n'apparaît donc pas comme un bon indicateur de répartition des moyens entre les différents services du Premier ministre.

Proposition n° 9 : mieux prendre en compte les besoins en compétences de la DGAFP dans la répartition des moyens entre les différents services du Premier ministre.

b) L'attractivité des rémunérations : une question en voie d'être résolue

Au demeurant, les services du Premier ministre se situaient en 2004 en deçà de la moyenne de l'ensemble des ministères pour le niveau des primes.

Lors de son audition, M. André Ferragne, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre a toutefois insisté sur la **revalorisation des primes au sein de l'ensemble des services du Premier ministre décidée en 2005, ce dont votre rapporteur spécial se félicite** : ce niveau était inférieur de 11 % à 12 % à celui des autres ministères, mais **une mesure indemnitaire à hauteur de 1,5 million d'euros en 2005** correspond à une hausse moyenne de 11 % qui comble cet écart (l'augmentation pouvant atteindre 30 % pour certains corps), dont les deux tiers de cette somme correspondent à un rebasage par corps et un tiers est susceptible d'être affecté à une rémunération au mérite.

Votre rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé du principe d'une rémunération au mérite pour moderniser la gestion publique, dès lors qu'elle peut se fonder sur des critères fiables, vérifiables et faisant l'objet d'un constat partagé.

2. Une relative autonomie à conforter dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire

a) Des perspectives d'autonomie renforcées par le passage à la LOLF

Malgré ce rôle éminent de la DSAF dans la gestion des crédits de la DGAFP, les **crédits de fonctionnement courant de cette direction**¹, inscrits dans le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » prévue par la LOLF, **font l'objet d'une gestion spécifique dans le cadre d'une enveloppe dont le montant est déterminé lors d'une réunion d'allocation des ressources qui se tient à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) en fin d'année**. Tous les trois mois environ, la DSAF adresse un état des consommations de ces crédits dits « enveloppés », car mis sous enveloppe.

Si le montant de ces crédits de fonctionnement courant apparaît relativement limité (700.000 euros)², ils témoignent d'une **certaine autonomie budgétaire que votre rapporteur spécial souhaite conforter lors du passage à la LOLF** : dans ce cadre, les crédits gérés par la DGAFP, y compris les crédits de la DGAFP elle-même, devraient constituer un budget opérationnel de programme, c'est-à-dire une des unités de déclinaison opérationnelle du budget de l'Etat.

Proposition n° 10 : constituer un seul budget opérationnel de programme propre à la DGAFP lors du passage à la LOLF.

Dans le cadre de LOLF mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2005, il a été précisé à votre rapporteur spécial que **les crédits de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) seraient présentés dans la mission ministérielle « Direction de l'action du gouvernement », et répartis entre les deux programmes de cette mission de la manière suivante :**

- les crédits de personnel et de fonctionnement courant de la DGAFP, aujourd'hui inclus dans l'agrégat 31 « Administration générale » du fascicule budgétaire des services généraux du Premier ministre, seraient regroupés dans le programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- les crédits d'intervention de la DGAFP, aujourd'hui inclus dans l'agrégat 21 « Fonction publique » du fascicule budgétaire des services

¹ Il s'agit des enveloppes suivantes : frais de représentation, télécommunications, études, équipements informatiques, logiciels informatiques, prestations informatiques, mobilier, fournitures de bureau, photocopieur, abonnements de documentation, travaux d'entretien, autres prestations de service, travaux d'impression, courrier et déplacements.

² Cf. ci-dessus le paragraphe II A 2 de la première partie.

généraux du Premier ministre, seraient compris dans le programme « Fonction publique et réforme de l'Etat ».

Les actions entreprises pour préparer le passage à la LOLF, notamment dans le secteur de la formation, sont présentées en annexe n° 3 : ces orientations s'inscrivent dans le cadre de la constitution de la DGAFP en « DRH groupe » de la fonction publique.

b) L'essor du suivi interne

Cette autonomie budgétaire nécessite le développement des capacités de contrôle interne. A ce titre, votre rapporteur spécial se félicite que la DGAFP dispose d'un tableau de bord budgétaire et financier, ainsi que d'un tableau de suivi des marchés et des recrutements en cours, remis à votre rapporteur spécial lors de son déplacement à la DGAFP.

Par ailleurs, **la DGAFP s'est dotée depuis la fin du premier semestre 2004 d'un tableau de bord qui recense un certain nombre de processus d'activité et de projets d'amélioration au sein des bureaux et missions de la DGAFP.** Ce document, remis à votre rapporteur spécial lors de son déplacement à la DGAFP, permet de décliner les étapes de réalisation de chaque projet et d'indiquer l'état d'avancement des dossiers : avancement normal ou nécessité d'engager des procédures d'alerte. Il comprend également des **indicateurs de performance** qui permettent de mesurer l'efficacité des réformes engagées, et pourraient le cas échéant servir de base à la constitution d'objectifs et d'indicateurs de performance spécifiques à l'activité de la DGAFP (hors crédits qu'elle gère).

Ce document de suivi est mis à jour chaque mois et fait l'objet d'une analyse périodique en comité de direction environ tous les deux mois.

*

* *

La présentation des moyens et des missions de la DAGFP fait ainsi apparaître une volonté de confirmer les champs de compétence nouveaux investis par la direction française de la fonction publique, laquelle cherche à se positionner en « DRH groupe ». Cette orientation traduit un choix qui n'est pas propre à notre pays au sein des Etats industrialisés : faire de l'administration de gestion de la fonction publique un service de conception d'une politique d'ensemble de la réforme administrative, en liaison étroite avec les agents de l'Etat et leurs représentants. A ce titre, la « bonne image de marque » dont bénéficie la DGAFP auprès des syndicats de fonctionnaires la qualifie comme maître d'œuvre des réformes à entreprendre.

Votre rapporteur spécial a souhaité ainsi définir plus précisément comment la DGAFP peut adapter son organisation et ses missions à cette ambition de changement, aux enjeux réels en termes de modernisation d'une gestion de l'Etat qui soit plus efficace et plus proche des citoyens.

SECONDE PARTIE : AFFIRMER LE RÔLE DE LA DGAFP DANS LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

I. CONFORTER LA VOCATION DE LA DGAFP À DÉFINIR LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. LA DGAFP, ACTEUR CENTRAL DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Une fonction essentielle pour la DGAFP se traduisant par des missions nouvelles de gestion des ressources humaines

A titre liminaire, votre rapporteur spécial observe que plusieurs Etats n'ont pas de gestion centralisée de leur politique de personnel, celle-ci relevant de chaque ministère, comme en Belgique et au Royaume-Uni. *A contrario* la Grèce et la plupart des Etats européens retiennent le principe d'une **définition au niveau gouvernemental, seule à même de garantir la cohérence d'une politique d'ensemble de la fonction publique.**

L'objectif d'« améliorer l'organisation des services publics », tel qu'il a été expressément défini par l'article 15 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 précitée fondant la DGAFP, **se traduit par la poursuite concomitante de plusieurs chantiers de réforme.**

A ce titre, la DGAFP a été conduite à développer son activité en tant qu'animatrice de réseau. Ainsi, les **séminaires thématiques avec l'ensemble des directeurs de personnel d'administration centrale et les hauts fonctionnaires chargés de la modernisation se sont développés.** Ces événements permettent d'élaborer une doctrine commune de DRH, de forger un esprit de coopération et de préciser les responsabilités et le positionnement des différents acteurs ministériels et interministériels.

Plusieurs chantiers structurent l'action de la DGAFP dans l'organisation de la fonction publique :

- la **construction d'une nouvelle architecture statutaire** à la suite du rapport annuel du Conseil d'Etat d'août 2003 ;

- le **pilotage de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)** dans les administrations de l'Etat ;

- **l'expertise et le pilotage des changements induits par la LOLF en matière de gestion des ressources humaines (GRH) ;**
- **le pilotage de l'évolution des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH)¹ ;**
- **la gestion stratégique de l'encadrement supérieur.**

Ces grands chantiers structurant l'activité de la DGAFP fondent notamment la stratégie ministérielle de réforme (SMR) des services du Premier ministre.

Plus globalement, la DGAFP œuvre à la modernisation de la GRH. Les actions en cours – telles que l'adaptation de la fonction publique française au droit européen, la création de nouvelles voies de recrutement hors concours traditionnels d'accès à la fonction publique de publics en situation de difficulté sociale et l'engagement d'une réflexion sur la politique de formation – déclinent le programme d'action de la DGAFP de « DRH groupe » pour la fonction publique.

Dans l'ensemble des actions qu'elle conduit, **la DGAFP alimente, d'une part, la réflexion et le débat dans le champ de la GRH**, voire de la gestion publique, **et soutient, d'autre part, la mise en œuvre des réformes engagées**. A titre d'exemple, son rôle en matière d'évolution du système des retraites peut être évoqué : outre son rôle classique d'expert et de conseil auprès des décideurs, la DGAFP a également soutenu la mise en œuvre de la réforme sur les retraites en élaborant notamment, à destination des ministères, des guides méthodologiques et des outils de communication.

La DGAFP anime également la réflexion sur les **problématiques de recherche correspondant aux évolutions de la fonction publique à travers le comité de la recherche et de la prospective (CRP)**. Le CRP organise des rencontres avec des experts ou des acteurs importants des grandes mutations en cours et commande des études à des chercheurs. Les recherches produites font l'objet de débats lors de réunions biennuelles regroupant deux réseaux d'universitaires : professeurs de droit public d'une part, chercheurs en sociologie et gestion d'autre part. Ces réseaux visent à associer les universités, la recherche et les décideurs publics aux travaux de la DGAFP. Au total, **cinq à six études sont produites, chaque année**, lesquelles viennent alimenter la réflexion et l'action en matière de gestion publique, **au-delà des choix politiques qui restent bien évidemment de la compétence du gouvernement : la DGAFP est une administration de réflexion prospective, au service du gouvernement**, comme l'exprime son appartenance aux services du Premier ministre.

¹ Sur ce point, cf. l'encadré ci-dessus en première partie, paragraphe I B 3.

Enfin, **la DGAFP soutient l'activité de plusieurs réseaux**, tels que le réseau des écoles de service public (RESP) où elle est représentée, le réseau des correspondants en matière de formation, le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques. Elle anime également, en partenariat avec l'institut de formation de l'environnement (IFORE) un pôle de compétence en matière de formation au développement durable. La DGAFP suit, enfin, l'activité d'un réseau de correspondants « Encadrement supérieur » chargé de pérenniser les mesures de suivi et de gestion des cadres supérieurs, en liaison avec l'activité des deux missions que sont la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur (MIPES) et la mission interministérielle pour le suivi de la gestion des administrateurs civils (MISGAC).

Dans le prolongement des travaux de la MISGAC, **votre rapporteur spécial souhaite conforter la compétence de la DGAFP dans la gestion interministérielle du corps des administrateurs civils.**

Proposition n° 11 : renforcer le rôle de la DGAFP dans la gestion interministérielle du corps des administrateurs civils.

2. Une répartition des rôles à réexaminer au sein des administrations centrales

Compte tenu du rôle interministériel exercé par la DGAFP dans la définition et la mise en œuvre des réformes de la fonction publique, votre rapporteur spécial observe qu'**une répartition claire des compétences s'avère absolument nécessaire** :

- avec la direction du budget (DB) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et plus particulièrement sa deuxième sous-direction en charge des questions de personnel, d'une part ;

- avec les directions en charge des ressources humaines des ministères, d'autre part.

a) La complémentarité avec les missions exercées par la direction du budget

La DGAFP et la DB traitent fréquemment des mêmes sujets selon des approches différentes en fonction des cohérences dont elles se réclament, budgétaire pour l'une, statutaire et de gestion des ressources humaines pour l'autre. Dans ce cadre, votre rapporteur spécial a souhaité distinguer la question des rémunérations traitées à la DGAFP par le septième bureau de la fonction publique (FP7) et les aspects statutaires relevant des bureaux FP3, FP2 et FP6 de la DGAFP.

(1) Dans le domaine des rémunérations

En ce qui concerne les **rémunérations**, les correspondants du bureau FP7 de la DGAFP sont les bureaux de la deuxième sous-direction de la DB et le bureau des retraites et des régimes spéciaux de la sixième sous-direction. Les **contacts** avec ces bureaux sont **quotidiens**. Le bureau FP7 assure, en effet, l'instruction juridique et technique des dossiers indemnitaires et de pensions civiles et militaires de retraites, en liaison avec ces bureaux afin d'adopter aussi souvent que possible des positions communes.

Ainsi, en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, la DGAFP observe que *« si nous intervenons en partenariat sur l'ensemble des dossiers, les angles d'approche sont complémentaires. Revendiquant un positionnement de DRH-groupe, la DGAFP a, en matière de rémunération, des préoccupations spécifiques, distinctes de celles plus strictement budgétaire de la DB. Ainsi, elle entend mener un travail de progressif rapprochement des structures de rémunérations des agents de la fonction publique, avec pour première exigence un accroissement de la transparence des dispositifs indemnitaires.*

« Les axes de ces positions sont les suivants :

*« - en matière indemnitaire, assurer la sûreté juridique des textes tout en permettant la simplification de la gestion des régimes, rapprocher les régimes comparables afin de favoriser la mobilité professionnelle et d'éviter les effets reconventionnels entre ces régimes, **impulser et accompagner les réformes indemnitaires dans l'objectif de régularisation et de refondation défini par la Cour des comptes dans ses rapports depuis 1999 et dans la perspective de la mise en place de la LOLF en 2006 (reconnaissance de la performance dans le cadre de la gestion des ressources humaines) ;***

« - en matière de retraites, assurer la sûreté juridique des textes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de 2003, représenter les ministères de tutelle dans les régimes de l'IRCANTEC¹ et de la CNRACL², participer aux groupes de travail du Conseil d'orientation des retraites sur les suites à donner à la réforme.

« Toutefois, la comparaison avec l'action de la direction du budget s'avère moins pertinente en matière de politique salariale. La direction du budget assure en effet un pilotage de la masse salariale dans un objectif de maîtrise de la dynamique de la dépense publique. La DGAFP, tout en partageant cette préoccupation, est chargée quant à elle de conduire la

¹ Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

² Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

négociation salariale, dans un objectif de préservation du pouvoir d'achat. Il en résulte l'utilisation d'outils différents et une attention particulière accordée par la DGAFP à la réforme de la structure des rémunérations, dans le souci de moderniser la GRH de la fonction publique ».

Votre rapporteur spécial se félicite de la complémentarité de la DGAFP et de la DB dans la conduite des négociations salariales de la fonction publique, et a pu observer lors de l'audition de M. Vincent Berjot, deuxième sous-directeur à la DB, que les positions respectives pouvaient converger.

Il a toutefois eu le sentiment que la volonté, légitime, de la DGAFP de conduire les réformes de la fonction publique se heurte à une approche plus strictement budgétaire de la DB, alors même que les gains d'efficacité pour la fonction publique représentent des enjeux très supérieurs au coût direct de ces mesures.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial réaffirme la première proposition¹ qu'il a formulée dans le cadre du présent rapport d'information : il faut conforter la DGAFP pour qu'elle devienne une « DRH groupe » de la fonction publique, nonobstant le fait que **cette évolution peut se traduire par l'exercice de compétences nouvelles par la DGAFP, jusqu'ici exercées exclusivement par la DB.**

(2) Sur les questions statutaires

En ce qui concerne les **sujets statutaires**, le correspondant privilégié du bureau FP3 de la DGAFP est le bureau de la politique salariale et des statuts (BPSS) à la deuxième sous-direction du budget. Mais il semble que les contacts soient moins fréquents que ceux, quotidiens, de FP7, ne serait-ce que parce que la délimitation des expertises respectives de chaque service est claire et n'exige pas des échanges continus.

S'agissant des positionnements respectifs des deux bureaux, en réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial, la DGAFP a formulé les observations suivantes :

*« De façon générale, les bureaux **FP3 et BPSS se rejoignent sur les grandes orientations de la politique de modernisation de la gestion des ressources humaines.***

*« Pour bien apprécier le sens de la situation actuelle, une mise en perspective historique peut être utile. **La question de l'articulation entre la DGAFP et la direction du budget s'est posée dès la création de la première en 1945. L'objectif était alors, avec l'adoption d'un statut général de la***

¹ Cf. ci-dessus, première partie, paragraphe I A 2.

*fonction publique, de mettre en place un cadre juridique unifié pour l'ensemble de la fonction publique, après des décennies de gestion ministérielle ayant abouti à de grandes disparités, péniblement limitées par la jurisprudence administrative. A l'effort de cohérence assuré auparavant par la direction du budget s'est donc ajoutée une dimension juridique, confiée à une direction nouvelle, distincte de la direction du budget. **Historiquement, la DGAFP s'est donc construite largement sur une approche juridique et sur la défense et l'interprétation du statut général, tandis que la direction du budget se recentrait sur le volet financier, en gardant un certain nombre d'outils de contrôle à la jonction des finances et du statut (contreseing systématique des textes généraux et de certains actes individuels, pyramidages budgétaires des corps doublant les pyramidages statutaires quand ils existaient).***

« La diffusion du discours de modernisation de gestion des ressources humaines, en particulier depuis la fin des années 1990, a fait substantiellement évoluer cette situation héritée de l'après-guerre, en donnant une nouvelle orientation aux travaux de la DGAFP : désormais, il s'agit moins en effet de défendre pour le principe un statut général qui a peu évolué depuis 1946 que de travailler à son évolution maîtrisée, dans le respect des principes de la fonction publique de carrière. Il en résulte un nouveau positionnement pour la DGAFP, passant d'une direction d'appui technique et juridique à des ministères gestionnaires très autonomes à une direction d'état-major, avec un rôle d'impulsion et d'animation des directions des ressources humaines des ministères. C'est le sens du vocable « DRH groupe » figurant dans la stratégie ministérielle de réforme. Ce nouveau positionnement centré sur l'impulsion modernisatrice, conforté par le maintien d'une capacité d'expertise juridique reconnue, offre un champ de développement commun à la DGAFP et à la direction du budget. La première ne dispose pas cependant des mêmes moyens ».

Comme sur la question des rémunérations, le rôle incontournable du ministère en charge de l'économie était déjà affirmé à l'article 15 de l'ordonnance précitée du 9 octobre 1945 :

« Le ministère de l'économie et des finances participe à l'étude de tous les projets élaborés ou examinés par la présidence du gouvernement au titre du paragraphe 3° ci-dessus¹.

« Le ministre de l'économie et des finances signe ou contresigne tous les textes relatifs à la fonction publique ou aux fonctionnaires qui ont des répercussions financières directes ou indirectes ».

¹ A savoir : « 3° D'étudier toute proposition tendant à :

« a) Améliorer l'organisation des services publics ;

« b) Coordonner les règles statutaires particulières aux divers personnels de l'Etat et des autres collectivités publiques ;

« c) Aménager les principes de la rémunération et le régime de prévoyance de ces personnels ».

Si le sujet n'est donc pas nouveau, **votre rapporteur spécial souhaite également souligner sinon les convergences, du moins les complémentarités d'approche, entre la DGAFP et la DB**, dans un objectif commun : améliorer la gestion publique dans le respect des principes définis en 1945.

L'idée éventuelle d'une fusion de certains services de la DB et de la DGAFP n'est donc pas d'actualité, même si le renforcement de la DGAFP pourrait conduire, à terme, à une coordination plus étroite des politiques conduites et à d'éventuels aménagements de l'organigramme des deux directions.

b) La coopération avec les directions en charge des ressources humaines des ministères

Conformément à la vocation de la DGAFP, en tant que DRH groupe, de permettre la mise en œuvre des changements mais sans s'immiscer dans la gestion des ministères, ce sont des **relations de coopération qui caractérisent les échanges entre la DGAFP et les directions ministérielles en charge des ressources humaines**.

En matière de règles statutaires, votre rapporteur spécial **distingue** celles qui régissent les droits, obligations et principes généraux applicables au recrutement, à la carrière et à la rémunération des fonctionnaires qui sont contenues dans le statut général, d'une part, **des dispositions concernant les statuts particuliers** des agents d'un corps, d'autre part :

- s'agissant de l'évolution des dispositions législatives, le pouvoir d'initiative appartient à la DGAFP, après validation lors de réunions interministérielles d'arbitrage tenues sous l'égide de conseillers du Premier ministre ;

- concernant les statuts particuliers de corps de fonctionnaires, relatifs aux conditions spécifiques de recrutement et d'avancement et aux missions des agents, la création ou la modification des statuts est initiée par le ministère gestionnaire du corps ou, s'il s'agit de corps ministériels, par la DGAFP, dans l'hypothèse par conséquent de corps à statut commun ou de corps à statut interministériel.

En outre, **la DGAFP détient une compétence de coordination de tous les statuts particuliers**, de manière à ce que les fonctionnaires de même niveau et exerçant des fonctions comparables bénéficient de conditions de recrutement et d'avancement comparables et soient dans des situations indiciaires équivalentes.

Ce pouvoir de coordination est détenu par le ministre de la fonction publique qui contresigne tous les statuts, la DGAFP et donne un avis préalable à la saisine des commissions consultatives et du Conseil d'Etat. Un arbitrage interministériel a lieu en cas de désaccord entre l'administration à l'origine du texte statutaire et la DGAFP.

Votre rapporteur spécial conclut que ces dispositifs fonctionnent selon un schéma d'accord bien défini, mais que **des simplifications seraient souhaitables, par exemple en matière de contreseings**, sans remettre naturellement en cause l'association étroite de chaque département ministériel à la prise de décision.

Proposition n° 12 : envisager une simplification des procédures de contreseing ministériel sur les dispositions réglementaires du statut de la fonction publique.

Dans le cadre de ses missions statutaires et d'organisation de la fonction publique, la DGAFP est ainsi en charge de la cohérence de la politique nationale, laquelle s'inscrit dans un cadre communautaire de plus en plus exigeant – bien qu'il ne s'agisse pas d'un domaine de compétence de l'Union européenne *stricto sensu*.

B. PRENDRE EN COMPTE L'INCIDENCE MAJEURE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. L'incidence implicite mais majeure du droit communautaire sur le droit français de la fonction publique

Si l'on s'en tient à la lettre des traités, la fonction publique ne fait pas partie du champ de compétence de l'Union européenne. En réalité, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a cependant très largement investi cette matière.

Un article publié dans les *Cahiers de la fonction publique* en février 2005, reproduit en annexe n° 4, présente l'importance de l'impact du droit communautaire, du fait de **l'interférence du droit de la fonction publique avec les domaines de compétence communautaires**, comme en témoignent plusieurs arrêts de la CJCE cités dans l'article reproduit en annexe :

- le droit communautaire délimite le champ des emplois participant à l'exercice de la puissance publique par rapport aux autres emplois, lesquels doivent être ouverts aux ressortissants communautaires (CJCE 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique*) ;

- le principe de libre circulation emporte l'obligation de prendre en compte les diplômes obtenus dans un autre Etat de l'Union et l'expérience professionnelle susceptible de compenser d'éventuels écarts (CJCE 7 mai 1991, *Vlassopoulou*) ;

- la jurisprudence de la CJCE a interdit à plusieurs reprises les dérogations en faveur des femmes dans l'accès à la fonction publique et le départ à la retraite (CJCE 30 septembre 2004, *Briheche* ; CJCE 29 novembre 2001, *Griesmar*) ;

- il faut prendre en compte les services accomplis dans un autre Etat de l'Union pour le classement dans un corps ou cadre d'emplois (CJCE 23 février 1994, *Scholz*).

Le droit communautaire doit donc être pleinement pris en compte lors des modifications du statut de la fonction publique, qu'il s'agisse de l'ouverture des corps de la fonction publique aux ressortissants communautaires, d'une organisation de la fonction publique française en termes de corps et non d'emplois, des obligations de mobilité ou de la transformation d'emplois sous contrat à durée déterminée non en contrats à durée indéterminée (comme le principe en est déjà posé en droit français), mais en emplois d'agents titulaires de la fonction publique.

Votre rapporteur spécial considère l'influence du droit communautaire comme une chance pour moderniser le statut français de la fonction publique, ce qui suppose l'organisation de la DGAFP lui permette de s'adapter aux évolutions impliquées par le droit communautaire, tant en amont qu'en aval.

2. Développer la capacité d'expertise et de réaction française aux évolutions issues du droit communautaire

a) Renforcer la présence de la DGAFP auprès des institutions de l'Union européenne

Les constats sur l'impact du droit communautaire traduisent manifestement une **volonté d'anticipation et d'expertise de la DGAFP**.

En termes d'organisation, le bureau du statut général de la DGAFP est plus particulièrement concerné, en raison du caractère transversal des questions à traiter. Il joue parallèlement un rôle de diffusion de l'information et de coordination vis-à-vis des autres bureaux sectoriels dans cette matière. Une part substantielle et croissante de son activité apparaît désormais consacrée à ce sujet.

Selon les informations fournies par la DGAFP à votre rapporteur spécial en réponse à son questionnaire, « *l'activité de la DGAFP en la matière peut être résumée ainsi* :

« - *Suivi des contentieux intéressant la fonction publique (y compris les litiges visant d'autres Etats membres que la France) portés au niveau de la CJCE, à partir des documents diffusés par le SGCI*¹.

« - *Rédaction de projets de notes à la Commission européenne ou de mémoires lors de la phase contentieuse sur les litiges concernant la France ou dans lesquels il a été décidé d'intervenir.*

« - *Analyse des risques issus des précontentieux et contentieux en cours, et plus généralement des effets de la jurisprudence communautaire.*

« - *Préparation et pilotage de projets de réforme et des textes juridiques correspondants (loi, décrets, circulaires...) (...).*

« - *Expertises diverses au profit de l'ensemble des administrations.*

« - *Entretien de contacts avec les services de la Commission européenne, pour éviter autant que possible l'engagement de procédures précontentieuses. Un groupe de travail sur la gestion des ressources humaines, réunissant des représentants de l'ensemble des Etats membres, donne également l'occasion d'échanges avec les autres Etats membres. La mission des affaires étrangères et internationales (MAEI) y participe également. Les moyens dont dispose la DGAFP ne permettent pas cependant de conduire une véritable action de lobbying et de sensibilisation vis-à-vis de la Commission européenne et des autres Etats membres ».*

Votre rapporteur spécial se félicite de la pleine prise en compte de l'impact du droit communautaire sur la fonction publique française, y compris à titre d'expertise pour l'ensemble des administrations.

Il lui semble toutefois que la prise en compte des spécificités du droit français de la fonction publique exige une association systématique lors de l'élaboration des textes communautaires : **cette fonction de veille pourrait utilement être exercée par la mission des affaires européennes et internationales (MAEI), ainsi chargée d'un rôle-clé dans la prise en compte des intérêts français en Europe, en étroite coopération avec le SGCI.**

¹ Secrétariat général de la coopération interministérielle.

Proposition n° 13 : réorienter le rôle de la mission des affaires européennes et internationales dans la prise en compte des intérêts français en Europe, compte tenu de l'étroite imbrication entre le droit français de la fonction publique et le droit communautaire.

b) Renforcer la coopération européenne et internationale

La capacité d'expertise de la MAEI dépasse le cadre communautaire *stricto sensu* ; la DGAFP a également vocation à **répondre à des demandes d'offres de prestations, non seulement des ministères, des collectivités territoriales, voire des entreprises publiques** (dans ce cas, l'ensemble des services de la DGAFP peuvent être sollicités), **mais aussi à l'international**.

A cet égard, lors de son déplacement en Grèce, votre rapporteur spécial a pu observer la demande très forte d'échanges d'expériences de nos partenaires grecs sur les différents pans de la réforme administrative et budgétaire en France. Il convient de pouvoir **répondre aux différentes demandes de coopération**, notamment celles exprimées par les Etats dont l'organisation administrative est en partie inspirée de celle qui a été mise en place en France, ainsi que par les Etats devenus membres de l'Union européenne en 2004. De ce fait, la France pourrait s'appuyer davantage sur ses partenaires lors des négociations communautaires sur les sujets touchant au droit de la fonction publique.

Réorganisée et recentrée sur ses objectifs prioritaires, la MAEI a vocation à piloter ces demandes de coopération en tant que **centre de ressources**.

Proposition n° 14 : conforter la mission des affaires européennes et internationales de la DGAFP comme centre de ressources pour la coopération internationale dans le domaine de la fonction publique.

*

* *

L'évolution des missions de la DGAFP la conduit à redéfinir et clarifier ses relations tant avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qu'avec les directions en charge de la gestion des ressources humaines dans les ministères. La définition de la politique de la fonction publique ainsi conduite est indissociable d'une pleine appréciation des incidences du droit communautaire.

Ce rôle nouveau s'exerce dans un cadre administratif renouvelé par la mise en œuvre de la LOLF, pour laquelle la DGAFP occupe une position privilégiée pour piloter la réforme de l'Etat.

II. UN POSITIONNEMENT PRIVILÉGIÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. LES INCIDENCES FORTES DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE SUR LES EFFECTIFS ET LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. L'évolution de la notion d'emploi public dans le cadre de la LOLF

a) La nécessaire association de la DGAFP à la définition des plafonds d'emplois publics

Votre rapporteur spécial juge indispensable une connaissance fine des emplois des trois fonctions publiques : la compétence éprouvée de la DGAFP dans le domaine statutaire et le rôle qu'elle exerce dans la définition de la politique de la fonction publique l'appellent naturellement à disposer d'une capacité d'expertise accrue dans le suivi des emplois publics. A cet égard, l'observatoire de l'emploi public, placé directement auprès du directeur général de la DGAFP, occupe une place éminente.

Dans ce domaine, la mise en œuvre de la LOLF se traduit par la définition en loi de finances initiale d'un plafond global des emplois de la fonction publique, ensuite réparti par ministère.

Si l'impact budgétaire des plafonds d'emplois publics justifie une étroite association avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **les compétences statutaires de la DGAFP lui confèrent une mission essentielle de définition préalable d'un emploi public**, au regard des différentes positions statutaires et de la nécessaire prise en compte des emplois pourvus par des agents non titulaires.

Dans cette perspective, **votre rapporteur spécial souhaite que la DGAFP occupe toute sa place pour élaborer des référentiels communs aux différents ministères et soit étroitement associée à la détermination des plafonds d'emplois publics.**

Proposition n° 15 : associer étroitement la DGAFP à la détermination des plafonds d'emplois publics, compte tenu du rôle de la DGAFP dans la définition préalable des emplois publics.

A cette fin, la DGAFP a développé au cours de l'année 2003 une analyse sur les conséquences de la LOLF en matière d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique.

b) Les conséquences de la LOLF sur la gestion statutaire de la fonction publique

Le bureau du statut général (FP3) a participé aux différents chantiers techniques sur l'impact de la LOLF, dans la mesure où **ce sont les changements en matière de présentation des emplois et de la manière dont ils sont pourvus qui comportent les perspectives d'évolution les plus substantielles** : gestion des emplois, gestion des fonctionnaires (recrutement, formation, affectations, mutations, avancement, évaluation, promotion, mobilité) et des agents non titulaires, politique sociale, dialogue social, politique de rémunération... Une analyse a été engagée afin de distinguer, pour chacun de ces volets, les marges de manœuvre apportées par la LOLF et les aménagements du statut qu'elle signifie.

S'agissant plus particulièrement de la notion d'emploi, **l'article 7 de la LOLF met un terme à l'autorisation budgétaire par corps et par grade, et lui substitue un plafond ministériel d'emplois exprimé en équivalents temps plein (ETP) et une masse salariale par programme soumise à un principe de fongibilité dite « asymétrique »¹**. Ce double plafond d'autorisation de dépense, global et fongible, entraîne une perte des repères traditionnels que constituait la carte des emplois par corps et grades et conduit à poser la **question d'une éventuelle adaptation du droit statutaire**.

Les travaux interministériels menés en 2004 par la DGAFP ont conduit à l'analyse suivante : **le terme d'emploi contenu dans une quarantaine d'articles du statut général renvoie plus à la notion de poste et de fonctions qu'à celle de l'emploi budgétaire au sens de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959**. La plasticité de la notion statutaire d'emploi n'induit donc **aucune nécessité absolue de modification du statut général**.

En revanche, les statuts particuliers des corps de fonctionnaires contiennent des dispositions qui se fondent sur les notions d'emploi budgétaire ou d'effectif budgétaire, notamment pour le calcul des pyramidages destinés à calibrer les contingents d'avancement de grade au sein de chaque corps. La question de la réforme **du mode de calcul de ces**

¹ La fongibilité asymétrique signifie que, au sein de l'enveloppe de crédits « fongibles » d'un programme, les dépenses de personnel du titre 2 peuvent être diminuées au profit des autres titres, mais que l'opération de gestion inverse n'est pas possible.

contingents d'avancement se pose donc avec acuité et devrait être traitée au cours de l'année 2005.

Au terme d'une concertation interministérielle, un décret a été préparé pour **permettre la mise en place de ratios de promotions dans l'ensemble des corps de fonctionnaires** : une certaine proportion des fonctionnaires promouvables pourra ainsi, chaque année, bénéficier d'une promotion de grade. **Des arrêtés fixeront le niveau de ce ratio, qui représentera un plafond de promotions, pour une période annuelle ou pluriannuelle.** Il permettra de définir des pratiques de gestion des carrières cohérentes avec l'ensemble des déterminants d'une politique d'ensemble de GRH (analyse des besoins de recrutement, de l'évolution des compétences, de la mobilité fonctionnelle et géographique notamment). Pour assurer le succès de la réforme, votre rapporteur spécial observe que les ministères gestionnaires devront mettre en place des critères de choix des agents promus assis sur une politique adéquate de gestion des compétences et des parcours de carrière.

Dans cette perspective d'affirmation de son rôle de « DRH groupe » pour la conduite de la réforme budgétaire, **la DGAFP anime un groupe de travail interministériel en coordonnant et nourrissant la réflexion des directions du personnel sur ce sujet et les thèmes qui lui sont connexes.** Outre la réflexion conduite par l'observatoire de l'emploi public sur la GPEEC et l'approche métiers, deux thèmes font actuellement l'objet d'un travail soutenu : la déconcentration et la rémunération à la performance. Ils donnent lieu à l'examen d'initiatives prises chez nos partenaires de l'Union européenne et de l'OCDE ainsi qu'à un **travail de comparaison fondé sur les pratiques observées dans les ministères et dans des entreprises publiques ou privées** dont l'activité, dans le secteur des services, peut offrir des points de comparaison pour les administrations centrales.

La LOLF conduit à conférer un nouveau rôle aux directions des ressources humaines, lesquelles devront se recentrer sur une fonction de prestataire de services et de régulation, dans la mesure où le rôle des gestionnaires de programmes dans la gestion du personnel va se renforcer. Votre rapporteur spécial plaide ainsi pour un renforcement des fonctions de pilotage stratégique des DRH des ministères, dans un cadre coordonné par la DGAFP.

Proposition n° 16 : renforcer les fonctions de pilotage stratégique des directions des ressources humaines des ministères, dans un cadre coordonné par la DGAFP.

2. La LOLF, un nouveau cadre pour la gestion de la fonction publique

Cette implication de la DGAFP dans l'élaboration des plafonds d'emplois publics prévus par la LOLF s'exerce **dans le cadre de la compétence plus globale de la DGAFP de définition d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) : réforme administrative et réforme budgétaire sont étroitement imbriquées.**

Le rôle de la DGAFP en matière de GPEEC s'opère dans des cadres différenciés pour les trois fonctions publiques.

a) La gestion prévisionnelle dans la fonction publique d'Etat

Concernant la fonction publique de l'Etat, votre rapporteur spécial rappelle à titre liminaire que la responsabilité de la GPEEC est tout d'abord ministérielle, avant de constituer un axe stratégique pour le pilotage global de l'Etat.

Le rôle de l'observatoire de l'emploi public, placé auprès du directeur général de la DGAFP, est triple : **il veille à aider les ministères à mettre au point leurs scénarios de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), en leur apportant un cadre méthodologique et des outils quantitatifs ; il diffuse dans ses rapports les bonnes pratiques à des fins de pédagogie et de transparence ; il cherche à établir des documents de synthèse pour alimenter la réflexion collective et contribuer au pilotage de l'action gouvernementale.**

L'encadré ci-dessous présente les principaux chantiers conduits par la DGAFP pour la GPEEC dans la fonction publique de l'Etat, parmi lesquels votre rapporteur spécial encourage plus particulièrement **l'élaboration d'un indicateur de performance en matière de GPEEC qui soit commun à l'ensemble des directions des ressources humaines des ministères.**

Proposition n° 17 : encourager la définition d'un indicateur de performance, transversal aux différents ministères, sur la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Les chantiers de coordination conduits par la DGAFP en vue d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans les ministères

1. Elaboration d'un guide méthodologique en juin 2001.

2. Rappel des objectifs de la GPEEC dans les circulaires du ministre de la fonction publique :

- mieux préparer les recrutements de l'Etat et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- permettre à l'Etat de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu'il appartiendra à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

3. Les circulaires du premier ministre du 2 décembre 2002 et du 25 juin 2003 sur les stratégies ministérielles de réforme (SMR) font de la GPEEC un des leviers de modernisation de la GRH.

4. Des questionnaires sont transmis chaque année par la DGAFP aux ministères pour leur demander d'élaborer des scénarios GPEEC en respectant un certain nombre de règles communes.

Ce dossier doit comprendre :

- une **photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années** ; pour la DGAFP, cette étape de la GPEEC est considérée comme acquise par les ministères même si la collecte des informations reste difficile ;
- une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction ;
- une évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme ;
- la définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

Cette étape exige un dialogue social préalable. Les ministères devraient proposer, une fois connus les objectifs fixés et les paramètres relatifs aux effectifs, plusieurs scénarii d'ajustement en termes de gestion des ressources humaines.

5. Répondant à l'origine à une demande de l'observatoire de l'emploi public (OEP), le projet SIRH a pour objectif d'industrialiser la collecte des données nécessaires à la GPEEC.

Ces informations (projection des départs, analyse comparative...) doivent ensuite être mobilisées par l'intermédiaire d'un infocentre fonction publique (qui constitue un projet complémentaire) à partir d'outils décisionnels.

6. Le lancement d'un chantier en 2005 sur les métiers.

Certains ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers ou des emplois-types. Pour mieux articuler les carrières des agents aux besoins des services publics, en évitant tout cloisonnement ministériel, il a été décidé d'élaborer un répertoire interministériel des métiers. En rendant les emplois de l'Etat plus lisibles, ce répertoire vise aussi à faire savoir ce que font ses agents.

7. La mise en place d'un indicateur LOLF « promouvoir la mise en œuvre de la GPEEC dans la fonction publique de l'Etat ».

Cet indicateur permet de mesurer les progrès réalisés sur ce sujet et est également utilisé comme instrument de dialogue entre l'Observatoire de l'emploi public et les ministères.

Source : DGAFP

La question de la compétence de la DGAFP pour la **gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences** prend un relief particulier **s'agissant des emplois d'administrateur civil**, à vocation interministérielle.

Afin d'améliorer une gestion par trop éclatée des emplois supérieurs de la fonction publique d'Etat, votre rapporteur spécial propose de conforter le rôle de la DGAFP vis-à-vis de l'ENA, à l'instar du rôle qu'elle exerce déjà sur les instituts régionaux d'administration (IRA) où sont formés les attachés d'administration centrale. A cette fin, il conviendrait que l'ENA mette en place un contrat d'établissement définissant les objectifs de la formation qu'elle délivre et en mesurant les résultats.

Proposition n° 18 : conforter le rôle de la DGAFP vis-à-vis de l'Ecole nationale d'administration dans le cadre d'un contrat d'établissement définissant des objectifs et en mesurant les résultats.

b) La gestion prévisionnelle dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale

Dans la fonction publique hospitalière, la GPEEC est coordonnée par l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH). L'observatoire de l'emploi public (OEP) est associé aux travaux de cet observatoire qui a d'abord **dressé un état des lieux des perspectives démographiques à l'horizon 2015 des différentes filières relevant de la fonction publique hospitalière** et ensuite développé une approche qui combine les critères d'emploi et de compétence, en actualisant pour ce faire le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière.

Concernant la fonction publique territoriale (FPT), l'OEP a mis en place un groupe de travail constitué de représentants des associations des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France et des départements de France, de l'association des directeurs des centres de gestion, de membres des services administratifs de l'Union des centres de gestion, de représentants du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, ainsi que de l'Insee.

Ce groupe de travail permet de favoriser le dialogue entre les différents acteurs, d'appuyer les centres de gestion dans la mise en place de leurs outils et de valoriser les bonnes pratiques de GPEEC. **Au cours de ses travaux, il est apparu que le dispositif de collecte de données nécessaires à la GPEEC était, comme pour les autres fonctions publiques, complexe et difficile, les collectivités devant répondre à des enquêtes multiples et non coordonnées émanant de différentes instances (DGCL, CNFPT, Insee..) et utilisant des concepts variables de dénombrement des agents.** Aussi, dans un souci de simplification administrative, une des conclusions du groupe de travail, en lien étroit avec le CSFPT, consiste à **faire de la déclaration automatisée de déclarations sociales unifiée (DADS-U)¹ l'outil de base du système d'information.**

Votre rapporteur spécial approuve pleinement ce choix, également transposable aux deux autres fonctions publiques, afin d'améliorer la connaissance du nombre des agents publics.

Proposition n° 19 : systématiser l'utilisation de la déclaration automatisée de déclarations sociales unifiée (DADS-U) pour connaître le nombre des agents publics.

¹ *La DADS (déclaration annuelle de données sociales) est une déclaration annuelle obligatoire pour tous les employeurs de salariés relevant du régime général et du régime des collectivités publiques. Elle doit être effectuée chaque année le 31 janvier au plus tard. L'employeur doit déclarer pour chaque salarié l'ensemble des rémunérations versées l'année précédente. Ces informations constituent une base fiscale et sociale indispensable pour garantir les droits des salariés. Les données servent à de multiples interlocuteurs, comme l'assurance maladie, pour ouvrir des droits, tarifier et prévenir les accidents du travail et les URSSAF, pour contrôler la bonne application des cotisations de sécurité sociale et de l'assurance chômage (source : net-entreprises.fr).*

B. AFFIRMER LE RÔLE DE LA DGAFP DANS LA CONDUITE DES AUTRES CHANTIERS DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

1. Associer la DGAFP à la gestion interministérielle de la politique immobilière de l'Etat

Si la DGAFP a privilégié, depuis sa création en 1945, la gestion des ressources humaines **d'autres politiques transversales de la fonction publique pourraient être pilotées, ou du moins coordonnées, par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.**

En particulier, la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires a confié à la DGAFP la **mission de centraliser et d'unifier la gestion des immeubles et des matériels des administrations ou services.**

A la connaissance de votre rapporteur spécial, la DGAFP n'a jamais exercé cette mission, alors même qu'un des chantiers prioritaires de la LOLF est le recensement et l'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, dans la perspective de l'établissement de la comptabilité patrimoniale prévue par la LOLF.

Dès lors, parallèlement aux travaux conduits par la direction « biodégradable » de la réforme budgétaire (DRB) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **votre rapporteur spécial estime que la DGAFP pourrait être associée à une mission, complémentaire, de définition de règles communes de gestion des immeubles et des matériels de l'administration.**

2. Les actions de formation interministérielle à la réforme budgétaire

Un chantier essentiel à la réussite de la réforme budgétaire est l'appropriation par les agents des outils et des principes de la réforme, afin qu'ils deviennent les acteurs du changement.

La DRB exerce une compétence incontestée de maître d'œuvre de la formation à la LOLF, inhérente à la définition de ses missions. Mais ses actions privilégient les aspects financiers et comptables.

La réforme budgétaire a cependant des incidences fortes sur la gestion des ressources humaines : c'est pourquoi la DGAFP élabore des référentiels communs de GPEEC au profit des directions des ressources humaines (DRH)

des ministères, parallèlement à des actions de sensibilisation et d'échanges plus ciblées sur les cadres dirigeants des DRH ministérielles.

Votre rapporteur spécial considère comme indissociables la formation à la mise en œuvre de la LOLF conduite par la DRB et les démarches qu'accomplit la DGAFP pour garantir une modernisation de la gestion des ressources humaines.

Il propose donc de **reconnaître explicitement la mission exercée par la DGAFP en termes de formation aux changements induits par la réforme budgétaire**. Compte tenu de la compétence de la DGAFP, cette mission a vocation à s'exercer dans les domaines du droit de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines de l'administration.

Une modification en ce sens devrait être apportée aux textes réglementaires définissant la mission de la DGAFP.

Proposition n° 20 : reconnaître explicitement la mission exercée par la DGAFP en termes de formation aux changements induits par la réforme budgétaire.

CONCLUSION

A l'issue de sa mission de contrôle budgétaire sur le fonctionnement de la DGAFP réalisée en application de l'article 57 de la LOLF, **votre rapporteur spécial a ainsi pu apprécier la diversité des missions exercées avec talent par la DGAFP de puis plus d'un demi-siècle, dans le respect de la volonté de refondation de la politique publique exprimée à la Libération.**

La modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique implique cependant des évolutions, voire des remises en cause : au cœur de métier traditionnel fondé sur la gestion statutaire se sont ajoutées de nouvelles missions, répondant tant à des exigences renforcées d'efficacité de la gestion publique qu'à la nécessaire prise en compte de l'impact croissant du droit communautaire.

Ces évolutions se traduisent par un étoffement des missions de la DGAFP, appelée à se positionner en centre de gestion des ressources humaines de l'ensemble de la fonction publique, ce qu'on peut qualifier de « direction des ressources humaines (DRH) groupe ». Cette extension de ses compétences répond à l'ambition de l'ordonnance fondatrice de la DGAFP du 9 octobre 1945 : définir une politique d'ensemble de la fonction publique, laquelle inclut une impulsion et un appui à la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique, dont la conduite doit cependant rester de la responsabilité des ministères.

La DGAFP n'a donc pas tant besoin de moyens nouveaux, même si le régime des mises à disposition pose la question de la taille optimale de ses effectifs permanents, **que de se voir reconnaître la compétence pleine et entière des missions qu'elle a vocation à exercer**. A cet égard, son positionnement au sein des services du Premier ministre correspond à la volonté politique de donner à la direction française en charge de la fonction publique ait effectivement un rôle interministériel. En outre, le passage à la LOLF doit être l'occasion de conforter une autonomie budgétaire encore trop limitée, en regroupant l'ensemble des crédits de la DGAFP dans un budget opérationnel de programme distinct.

Dotée d'environ 150 agents, la DGAFP dispose d'un personnel hautement qualifié qui la place d'égal à égal dans ses discussions avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, les directions des ressources humaines des ministères, d'autre part.

Direction d'état-major au service du gouvernement, la DGAFP constitue ainsi un outil précieux d'aide à la conduite du changement selon les orientations que définit le gouvernement. Dans ce cadre, la réforme de la fonction publique est indissociable de la réforme budgétaire, dont elle constitue une des facteurs de succès.

Connaître le nombre d'emplois publics, définir le plafond des emplois publics, améliorer la gestion interministérielle du corps des administrateurs civils : tels sont quelques-uns des chantiers de la mise en œuvre de la LOLF auxquels la DGAFP a vocation à être pleinement associée, pour peu que les gouvernements français successifs sachent pleinement bénéficier des compétences acquises par une direction de métier à vocation d'excellence.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a, au cours d'une première séance tenue dans la matinée, entendu une **communication de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).**

M. François Marc, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que ce contrôle s'inscrivait dans la continuité de ceux qu'il avait effectués, en 2004, sur la Documentation française et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en tant que rapporteur spécial du budget des services généraux du Premier ministre.

Il a indiqué que le choix d'opérer un contrôle budgétaire de la DGAFP – en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) – l'avait conduit à s'intéresser à une direction d'administration centrale aux moyens relativement réduits, puisqu'elle ne comptait que 157 agents, et que ses crédits propres, essentiellement de personnel, étaient de l'ordre de 10 millions d'euros. Il a toutefois observé que la DGAFP jouait un rôle essentiel pour définir une politique d'ensemble de la fonction publique, conformément à la mission que lui avait assignée l'ordonnance du 9 octobre 1945, qui l'avait créée.

Il a précisé qu'en accord avec M. Henri de Raincourt, alors rapporteur spécial des crédits de la fonction publique, et afin de respecter la répartition fonctionnelle des compétences au sein de la commission des finances, son analyse s'était fondée non pas sur les crédits interministériels gérés par la DGAFP, de l'ordre de 220 millions d'euros, ni sur le contenu de la politique de la fonction publique, mais bien sur « l'outil » dont disposait le gouvernement pour conduire sa politique de la fonction publique, dans un cadre renouvelé par la mise en œuvre de la LOLF.

Il a ajouté qu'outre des auditions à la DGAFP et auprès des directeurs des services en liaison directe avec cette direction générale, sa mission l'avait conduit à effectuer une mission d'une journée et demie en Grèce pour approfondir les éléments de comparaison internationale. A cet effet, il a précisé que la création de la DGAFP traduisait bien un « modèle français », reproduit dans d'autres Etats européens, d'une fonction publique dite de carrière, car chaque agent appartenait à un corps où il disposait de garanties statutaires de progression de carrière.

M. François Marc, rapporteur spécial, a précisé que ce modèle était né de l'ambition partagée, à la Libération, de refondation d'une administration publique jugée partiellement responsable de l'effondrement de juin 1940 et que, désormais, la politique de la fonction publique serait centralisée par une direction d'administration centrale directement rattachée au Premier ministre, à la vocation

interministérielle ainsi clairement affichée, et ayant comme préoccupation première la gestion du statut des fonctionnaires. Il a rappelé que la DGAFP avait été portée sur les fonds baptismaux par le général de Gaulle, alors chef du gouvernement, et Michel Debré, alors que Maurice Thorez, ministre d'Etat et ministre de la fonction publique, mettait en œuvre la création d'une administration d'un type nouveau, appelée à faire disparaître les corporatismes particularistes des cadres d'emploi d'avant-guerre.

Puis **M. François Marc, rapporteur spécial**, a fait remarquer que, si l'on effectuait des comparaisons internationales, très peu de pays industrialisés avaient choisi que la politique de la fonction publique soit définie non par un service d'Etat, mais par une agence indépendante. Il a relevé que le principe d'une agence avait été retenu en Amérique du Nord et en Suède où, à la différence de la France, la coordination de la fonction publique avait comme champ privilégié la conception des réformes, et non la gestion de la fonction publique. Il a conclu que ce modèle différait de celui choisi par la France, où la DGAFP était à la fois une administration de mission et de gestion, logiquement rattachée au Premier ministre, car ayant une fonction intergouvernementale.

Il a ensuite souligné que d'autres Etats avaient fait le choix d'un rattachement ministériel différent, par exemple l'Allemagne, Etat fédéral où la direction de la fonction publique relevait du ministère de l'Intérieur. Il a noté que le Danemark et le Portugal, pour leur part, plaçaient la direction de la fonction publique dans la sphère du ministère de l'économie. Il a ajouté qu'il lui avait semblé opportun, dans une logique inverse, de ne pas confondre réforme budgétaire et réforme administrative, afin de préserver les possibilités de synergies entre les différents services de l'Etat.

Lors de sa mission en Grèce, il a indiqué avoir constaté que le rattachement au ministère de l'intérieur était largement nominatif et lié aux attributions ministérielles, mais qu'en fait, la mission de la direction générale de la fonction publique y consistait, comme en France, à définir une politique gouvernementale de la fonction publique. Il a ajouté que l'historique était largement commun et les problématiques semblables, s'agissant du nombre de fonctionnaires ou de l'introduction de la performance dans le cadre d'une gestion davantage interministérielle. Toutefois, il a observé que certaines réformes de structures, en Grèce, étaient plus tardives qu'en France, telle que l'actuelle mise en place d'un corps d'inspection des administrations centrales, alors qu'en France de tels corps avaient été créés depuis plusieurs dizaines d'années. Il a attiré l'attention de la commission sur l'existence d'une vraie demande de coopération internationale, à laquelle la DGAFP devait répondre, notamment pour que la France s'appuie sur ses partenaires européens lorsque le droit communautaire modifiait les règles d'organisation de la fonction publique.

M. François Marc, rapporteur spécial, a alors exposé les missions de la DGAFP française, indiquant qu'elle assurait la cohérence d'ensemble des statuts de la fonction publique, tout en précisant qu'elle conduisait les

négociations salariales dans la fonction publique d'après le mandat budgétaire qu'elle avait reçu du gouvernement, et qu'elle avait été, à ce titre, le « maître d'œuvre » des accords de Grenelle en 1968.

Il s'est félicité que la DGAFP ait ensuite su faire évoluer ses missions, dans le contexte d'une influence croissante du droit communautaire et d'exigences nouvelles de rationalisation de la gestion publique. Il a également indiqué que, sans se départir de ses missions statutaires traditionnelles, la DGAFP avait su s'affirmer comme une direction des ressources humaines de groupe, à l'échelle de la fonction publique, en impulsant les différentes réformes et en aidant à leur mise en œuvre par les ministères.

Dans ce cadre, il a souligné que la DGAFP expertisait, évaluait, conseillait puis aidait à la réalisation, en collaboration étroite avec les directions des ressources humaines des ministères, sans interférer sur la pertinence ou non des choix politiques effectués par le gouvernement, en citant à ce titre quelques-unes des mesures conduites par le gouvernement : la diminution du nombre de corps, la mise en place d'une rémunération au mérite et l'accompagnement de la réforme des retraites. Il a ajouté que, dans la continuité des travaux conduits en 2004 par M. Jean Arthuis, président de la commission, sur l'informatisation de l'Etat, et qui avait donné lieu à la parution d'un rapport d'information, la DGAFP favorisait la nécessaire convergence des applications informatiques. Il a conclu que la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences était ainsi devenue une priorité de premier plan pour la DGAFP.

Dans ce contexte, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a exprimé sa ferme conviction que la réforme budgétaire initiée par la LOLF ne pouvait réussir que si elle s'accompagnait d'une réforme administrative, dont la mise en œuvre incombait à la DGAFP. Il a relevé, entre autres, que la LOLF prévoyait le vote en loi de finances d'un plafond d'emplois publics : il a estimé que la DGAFP devait être pleinement associée à ces travaux, du fait de sa compétence pour la définition initiale des emplois publics.

De même, il a relevé que la LOLF introduisait le principe d'une gestion globale des rémunérations, dans la limite des plafonds d'emplois ministériels et que ce cadre devait être cohérent avec celui d'une fonction publique de carrière : à cette fin, il a observé que la DGAFP avait conduit des travaux fondés sur le principe d'un choix sélectif d'avancement parmi les agents pouvant être promus.

Il a précisé que la DGAFP travaillait en étroite coopération avec la direction du budget pour mener à bien ces différents chantiers.

M. François Marc, rapporteur spécial, a alors constaté que la DGAFP avait les moyens d'accomplir ses missions, si l'on jugeait que la proportion de près d'un tiers de ses agents non statutaires, soit sous statut contractuel, soit mis à sa disposition, lui permettait de « puiser » dans les compétences en ressources humaines des autres ministères. Il a approuvé ce mode de gestion, à condition

toutefois que le régime des mises à disposition soit clarifié, entre des mises à disposition gratuites et d'autres payées par les services du Premier ministre. Parmi les ressources également à la disposition de la DGAFP, il a observé que l'observatoire de l'emploi public jouait un rôle de premier plan dans la connaissance des emplois publics.

Il a alors souligné que la DGAFP n'avait, ainsi, pas tant besoin de crédits supplémentaires que de se voir pleinement reconnaître ses compétences nouvelles, dans le cadre d'une autonomie budgétaire réaffirmée.

Il s'est ainsi étonné que la DGAFP soit l'une des rares directions générales d'administration centrale qui ne gérait pas ses propres crédits, par exemple d'investissement, lesquels relevaient de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF). Il a estimé que, si la relative modestie de la taille de la DGAFP justifiait une telle économie d'échelle, il a jugé regrettable que la gestion des crédits des services du Premier ministre par la DSAF s'effectue, plus ou moins, au prorata de ses effectifs, ce qui défavorisait une administration de mission comme la DGAFP, qui devait pouvoir attirer les meilleures compétences.

Toutefois, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a précisé que certains crédits de fonctionnement courant faisaient l'objet d'une enveloppe globale, si bien que la DGAFP disposait, en pratique, de certaines marges d'autonomie. Il a jugé que le passage à la LOLF devait être l'occasion de renforcer cette autonomie. Il a donc proposé que les crédits gérés par la DGAFP soient regroupés dans un budget opérationnel de programme (BOP), c'est-à-dire l'unité fonctionnelle de gestion des crédits dans le cadre de la LOLF.

Il a souhaité que les missions de la DGAFP soient réaffirmées, notamment dans ses relations avec l'Ecole nationale d'administration (ENA), afin de mettre en place un contrat d'établissement définissant les objectifs et les moyens de l'ENA.

Il a estimé que la DGAFP, administration trop peu connue, avait ainsi vocation à devenir le « fer de lance » d'une réforme de la fonction publique, pour répondre aux attentes des citoyens et aux garanties souhaitées par les agents publics, dans le cadre d'une gestion modernisée. Il a alors conclu que telle était la vocation de la DGAFP, pour peu que les gouvernements français successifs sachent utiliser l'outil qu'elle constituait au service d'une politique ambitieuse de la fonction publique. Il a précisé que tel était le sens des propositions qu'il entendait formuler et qui s'articulaient autour de quatre axes : améliorer l'organisation et l'efficacité de l'action de la DGAFP ; stabiliser le cadre budgétaire de cette administration ; faire de la DGAFP le centre d'impulsion de la réforme de la fonction publique ; renforcer son association à la conduite de la réforme budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. François Marc, rapporteur spécial, pour la qualité de son travail, conduit en application de l'article 57 de la LOLF, qui avait permis de mettre en lumière le rôle stratégique d'une direction d'administration centrale pourtant mal connue et encore trop peu identifiée.

Dans la continuité des travaux qu'il avait menés en 2004 sur l'informatisation de l'Etat, il a souhaité connaître les actions conduites par la DGAFP pour harmoniser les systèmes informatiques de gestion des ressources humaines dans l'administration, en observant qu'il s'agissait d'un préalable à la connaissance du nombre exact d'agents publics.

M. François Marc, rapporteur spécial, a présenté les démarches entreprises par la DGAFP dans le cadre du projet intitulé « Système d'information des ressources humaines » (SIRH). Il a détaillé les trois grands chantiers ainsi ouverts.

Tout d'abord, il a noté que le chantier « Référentiels » avait permis la publication, en février 2005, des référentiels pour la fonction publique qu'il s'agissait, désormais, d'entretenir au fil des évolutions réglementaires.

Puis il a décrit le chantier « Noyau commun », qui avait conduit à publier, également en février 2005, des spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH du secteur public. Il a ajouté que l'acquisition mutualisée d'un produit conforme à ces spécifications était en cours.

Enfin, il a souligné que le chantier « Infocentre » devait aboutir, en 2006, à la création du système décisionnel de la fonction publique, et accompagner les ministères dans le développement de leur propre infocentre sur les ressources humaines : une offre de service serait proposée aux ministères qui le souhaiteraient pour héberger leur « infocentre ressources humaines » et ainsi mutualiser les infrastructures logicielle et matérielle mises en place.

M. Jean Arthuis, président, a observé que ces travaux constituaient un levier pour une meilleure gestion publique, sur la base des référentiels qui seraient ainsi mis en place.

La commission a ensuite **donné acte**, à l'unanimité, à M. François Marc, rapporteur spécial, de sa **communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE N° 1 :

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Cadres dirigeants de la DGAFP

M. Jacky Richard, directeur général

Mme Christine Le Bihan-Graf, directrice, adjointe au directeur général

M. Yves Chevalier, chef de service

Mme Annick Wagner, sous-directrice des statuts et des rémunérations

Mme Chantal Jarrige, sous-directrice, secrétaire générale

M. Jean-Pierre Jourdain, sous-directeur de la gestion des ressources humaines

M. Raymond Piganiol, chef de la mission des affaires européennes et internationales

Mme Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'observatoire de l'emploi public

Mme Dominique Subier, chef de cabinet du directeur général

Représentants des syndicats de la DGAFP

Mme Claire Fargeot-Boll (CFDT – DGAFP)

M. Thomas Vratnik (syndicat autonome des personnels des services du Premier ministre/SAPPM)

M. Jean-Michel Lecoq (CFDT – DGAFP)

Mme Dominique Moussouni (SAPPM)

Mme Marie-Pierre Zuber (CGT)

Personnes auditionnées lors du déplacement en Grèce les 8 et 9 juin 2005

M. Foukas, directeur général du trésor et du budget au ministère de l'économie et des finances

Mme Frangi, directrice générale chargée du soutien administratif au ministère de l'intérieur

M. Markydimitris, conseiller du Premier ministre pour l'administration publique

M. Nomikos, inspecteur contrôleur de l'administration publique

M. Sotiropoulos, directeur général chargé de la supervision économique au ministère de l'économie et des finances

Autres fonctionnaires des administrations centrales françaises

M. André Ferragne

Directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre

M. Vincent Berjot

Sous-directeur

Deuxième sous-direction, direction du budget

ANNEXE N° 2 : ORGANIGRAMME DE LA DGAFP

ANNEXE N° 3 :

LES ACTIONS ENTREPRISES PAR LA DGAFP DANS LE CADRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE¹

« Dans le cadre de ses responsabilités de gestionnaire, la DGAFP expérimente un suivi spécifique des opérateurs (ENA et IRA). A ce titre, elle conduit une action de formation adaptée des gestionnaires de l'ENA et des agents en charge de la tutelle des IRA à la DGAFP. Au-delà de cette question, l'essentiel de l'activité de la DGAFP s'agissant de la LOLF résulte de sa mission générale d'animation du réseau interministériel des DRH et de coordonnateur des évolutions statutaires.

« La DGAFP a ainsi organisé en 2004, après avoir identifié en 2003 les principaux enjeux de gestion des ressources humaines (GRH) liés à la mise en œuvre de la LOLF, une concertation interministérielle et pris diverses initiatives permettant de définir, par delà les spécificités ministérielles, les grands axes de la régulation de la gestion des personnels pour les années à venir. Ce travail a été conduit par le Chef de service avec la collaboration des bureaux concernés et de l'observatoire de l'emploi public.

La méthode de travail

« Le travail interministériel coordonné par la DGAFP s'est traduit par une alternance de réunions de groupes de travail, d'échanges écrits destinés à approfondir les sujets identifiés et de rendez-vous plus solennels avec l'ensemble des DRH des administrations de l'État.

« Deux séminaires d'une demi-journée ont été organisés avec les directions des ressources humaines (DRH) (dont plus de la moitié sont également DAF)² les 4 mars et 7 septembre 2004.

« Une trentaine de réunions bilatérales avec des ministères ou personnalités se sont tenues sur le thème des RH et de la composante RH des expérimentations en cours ou à venir. Elles ont permis de préparer les dix réunions de travail du premier semestre avec les ministères sur les différents sujets à examiner : titre II, plafond d'emplois, déconcentration, dialogue social, notion d'emploi et positions statutaires, avancement de grade, processus de recrutement (concours externe, concours interne, promotion interne par liste d'aptitude, troisièmes concours, concours spécifiques, recrutements sans concours, détachement, mise à disposition, mutation interne, recrutement d'agents non titulaires).

¹ Source : DGAFP.

² Directeur des affaires financières.

« Un bilan détaillé de ces dix réunions de travail a été adressé aux ministères le 15 juillet avec deux notes en annexe (sur l'emploi et les positions statutaires) : les ministères ont été invités à exprimer par écrit leur position pour le mois de septembre sur les sujets suivants : portée pratique de l'évolution de l'autorisation budgétaire en emplois, règles de réintégration à l'issue d'un détachement ou de toute autre position statutaire, gestion des avancements de grade (ratio promus / promouvables), déconcentration et dialogue social.

« Un point d'étape des travaux 2004 et des perspectives 2005 a été présenté lors du séminaire général des DRH le 22 octobre et au comité de pilotage de la LOLF le même jour.

« Outre ce travail spécifique à la dimension ressources humaines (RH) de la LOLF, 6 réunions de travail avec la direction de la réforme budgétaire (DRB) et avec la direction du budget (DDB) ont été organisées au cours du second semestre. Ces réunions communes aux réseaux des correspondants RH et des correspondants LOLF ont permis à la DRB et à la DDB de fournir des explications précises et de prendre en compte les questions posées sur la budgétisation des dépenses de personnel, les modalités de prévision des masses salariales (au niveau global et au niveau des BOP¹) et la gestion du suivi de la consommation des crédits de personnel et du plafond d'emplois.

« Le Directeur-général est enfin intervenu, lors du premier séminaire des responsables de programmes organisé par la DRB le 3 novembre 2004, pour présenter l'état d'avancement de la réflexion et des travaux menés en matière de GRH. Le chef de service a également participé à nombre de séminaires organisés par des ministères ou des institutions diverses (séminaires des directeurs du ministère de l'intérieur le 19 novembre, séminaire des cadres du ministère de la Justice le 8 décembre, réunions à l'IGPDE...).

« Pendant toute l'année l'Observatoire de l'emploi public (OEP) a travaillé sur la gestion prévisionnelles des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC, circulaire du 9 juin 2004) et un travail technique très intense a été conduit par la DGAFP et l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAÉ) avec les ministères pour élaborer des SIRH performants destinés à mieux gérer les ressources humaines (travail sur un noyau commun de fonctionnalités, préparation d'une étude destinée à mettre en place un infocentre interministériel permettant d'avoir une vision globale et d'assurer un pilotage stratégique de la politique générale RH de l'État).

¹ Budget opérationnel de programme.

« Deux études ont été commandées au cours de l'année 2004 :

- l'une au comité d'enquête sur le coût et le rendement du service public (comité placé sous la présidence du Premier président de la Cour des comptes et associant, représentants des administrations, représentants des organisations syndicales et parlementaires) le 30 mars 2004. Cette étude vise à évaluer le poids et le coût de la fonction RH (nombre de personnes gérant des fonctionnaires/ nombre de fonctionnaires notamment), examiner les possibilités de redéploiement et de requalification de cette fonction pour passer d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines, et définir les voies et moyens d'une véritable politique de déconcentration de la gestion et du pouvoir managérial.

- l'autre, commandée au cabinet Bernard Brunhes dans le cadre des travaux du Comité de recherche et de prospective, à la fin du premier semestre 2004 portait sur les expérimentations réalisées dans trois services déconcentrés de l'État.

« Enfin, des séminaires de formation destinés à l'encadrement supérieur des administrations centrales et des services déconcentrés ont été organisés à l'ENA¹ sur la problématique d'ensemble LOLF-GRH et la conduite du changement (1er séminaire organisé le 9 décembre, 2 sessions prévues en janvier 2005).

Les résultats obtenus

« Les deux notes d'expertise sur la notion d'emploi et sur l'avancement de grade achevées à la fin de l'année 2004 ont fait l'objet d'une ample concertation orale et écrite et servi de base à des arbitrages de principe destinés à orienter et piloter le travail interministériel au cours de l'année 2005, tout particulièrement au cours du premier semestre.

« Les travaux interministériels ont été appréciés en ce qu'ils ont permis un échange d'informations, une mise en commun de questions apparaissant au fur et à mesure de la mise en place des expérimentations et un débat sur les possibilités d'évolution en matière de gestion des processus de GRH. Ils ont également permis à des ministères qui ne l'avaient pas encore fait d'organiser un travail interne associant l'ensemble de leurs directions.

« Certains ministères, notamment ceux qui sont engagés de longue date dans un processus de globalisation des crédits de fonctionnement et de personnel (les préfetures depuis 2000), ont présenté le schéma de ce que pourrait être le calendrier du dialogue de gestion nécessaire dans le cadre de la LOLF : les marges de manœuvre laissées aux responsables locaux en

¹ Ecole nationale d'administration.

matière de gestion de leurs vacances d'emplois nécessite en effet d'organiser un dialogue et un calendrier de gestion destinés à assurer la cohérence entre les choix budgétaires du ministère (gestion prévisionnelle et pilotage stratégique des emplois et des compétences) et les opérations de gestion statutaire (recrutements par concours, mutations, accueil en détachement, décisions d'avancement...).

« Le travail du cabinet Bernard Brunhes Consultants auprès de quelques expérimentateurs et de leurs administrations centrales a permis d'identifier globalement les pistes de progrès en matière de réforme de la GRH.

Perspectives pour 2005

« L'année 2005 sera caractérisée par une montée en puissance des expérimentations dans les ministères. Le travail interministériel sera dès lors recentré sur les principaux enjeux stratégiques de la mise en œuvre de la LOLF que sont la déconcentration, le dialogue social et la mise en place d'une gestion de la performance. Sur le plan technique, la mise en place d'un nouveau cadre de définition des contingents d'avancement (ratios de promotions) devra intervenir au plus tard à l'automne 2005 ».

ANNEXE N° 4 : L'IMPACT DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE ¹

« Le Parlement examinera très prochainement un projet de loi portant diverses mesures de transposition à la fonction publique du droit communautaire. La genèse de ce texte, extrait d'un projet de loi plus vaste de modernisation des fonctions publiques élaboré il y a plus d'un an et encore en attente d'un vecteur, illustre à la fois la nécessité et la difficulté de mettre le droit national en conformité au droit communautaire en matière de fonction publique.

« L'impact du droit communautaire sur le droit de la fonction publique est trop souvent perçu comme marginal, alors même que ses grandes orientations sont aujourd'hui solidement établies et affectent des principes fondamentaux du droit interne.

« Il convient donc de bien apprécier la teneur et l'ampleur de cette influence (I), mais aussi de mieux en maîtriser, sans frilosité, les effets qui révèlent trop souvent une insuffisance de dialogue et de compréhension mutuelle (II).

« I) Le droit communautaire affecte la fonction publique dans certains de ses fondements.

« A) La fonction publique est devenue de facto un champ de compétence communautaire

« La fonction publique est très largement absente des traités européens. Sa mention la plus connue se situe à l'article 39, dont le quatrième alinéa vise à exclure expressément « l'administration publique » du champ d'application de la libre circulation des travailleurs. Il ne fait guère de doute que, dans l'esprit de leurs signataires, les traités n'avaient pas vocation à s'appliquer aux fonctions publiques nationales, liées étroitement à la puissance publique et donc destinées à rester à l'écart de la construction du marché commun.

« De même, aucune directive ne traite spécifiquement des fonctions publiques et aucune formation du Conseil ne réunit ordinairement les

¹ La présente annexe reproduit un article paru dans les « Cahiers de la fonction publique » en février 2005, et intitulé : « S'appuyer sur le droit communautaire pour donner sa pleine mesure au modèle de fonction publique de carrière ».

ministres de la fonction publique, leurs rencontres, récentes et irrégulières, ayant toujours un caractère informel. La fonction publique ne figure pas parmi les compétences de l'Union européenne, ce qui explique que l'administration française se soit longtemps crue en dehors de ses développements.

« Cette illusion est sans avenir, comme le confirme l'étendue des matières concernant la fonction publique soumises aujourd'hui au droit communautaire. Il en est ainsi par exemple :

« - de la délimitation du champ des emplois ne participant pas à l'exercice de la puissance publique qui doivent être ouverts aux ressortissants communautaires (CJCE 17 décembre 1980, Commission c/Belgique) ;

« - de l'obligation de prendre en compte les diplômes obtenus dans un autre Etat de l'Union et l'expérience professionnelle susceptible de compenser d'éventuels écarts (CJCE 7 mai 1991, Vlassopoulou) ;

« - de l'interdiction de soumettre au concours d'entrée à une école d'application un ressortissant communautaire ayant déjà exercé la profession à laquelle l'école d'application détient un monopole d'accès (CJCE 9 septembre 2003, Burbaud) ;

« - de l'interdiction de renouveler sans limite des contrats à durée déterminée (directive du 28 juin 1999) ;

« - de l'interdiction des dérogations en faveur des femmes dans l'accès à la fonction publique et le départ à la retraite (CJCE 30 septembre 2004, Briheche ; CJCE 29 novembre 2001, Griesmar) ;

« - de l'obligation de prendre en compte les services accomplis dans un autre Etat de l'Union pour le classement dans un corps ou cadre d'emplois (CJCE 23 février 1994, Scholz) ;

« - de l'obligation de faire participer les agents non titulaires à la désignation des comités techniques paritaires (directive du 12 juin 1989) ;

« - de l'obligation de préserver les droits et obligations des agents lors d'une reprise en régie d'une délégation de service public (CJCE 26 septembre 2000, Mayeur) ;

« - etc.

« Il faut donc bien constater que la fonction publique est devenue de facto un champ de compétence communautaire, dans lequel la Commission et la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) interviennent régulièrement. Dans tout projet de réforme concernant la fonction publique, il

convient désormais d'acquiescer le réflexe d'une vérification de compatibilité avec le droit communautaire.

« Cette insertion de la fonction publique dans le champ du droit communautaire s'est réalisée de deux façons. D'une part, ont été appliqués à la fonction publique des textes conçus à l'origine pour le secteur privé. Il en est ainsi de la directive du 28 juin 1999 sur le renouvellement des contrats à durée déterminée, qui donne force juridique à un accord conclu entre trois syndicats européens. Ce texte a été négocié entre des partenaires sociaux raisonnant sur le secteur privé, en l'absence de représentant des Etats employeurs. Aujourd'hui, la directive fait cependant l'objet d'une procédure précontentieuse contre la France, car la Commission affirme que ce texte couvre aussi la fonction publique. On se trouve ainsi dans la situation paradoxale où les Etats employeurs se voient reprocher l'incomplète transposition d'un texte qu'ils n'ont pu infléchir en temps utile et adapter à la spécificité de leur fonction publique puisque la question de son application à celle-ci ne se posait pas en ces termes pendant les négociations.

« D'autre part, l'inclusion de la fonction publique dans le droit communautaire s'est effectuée de manière prétorienne au travers de la jurisprudence de la CJCE. En effet, cette dernière met en oeuvre une interprétation des traités et des directives audacieuse - allant parfois plus loin que la Commission - et reposant sur le postulat que la fonction publique est incluse dans le champ d'application des traités, sauf certaines exceptions, entendues restrictivement, dont elle dessine les contours.

« Se constate, à cet égard, un décalage croissant entre la jurisprudence de la CJCE et la lettre des textes ou l'esprit dans lequel ils ont été conçus. L'exemple le plus significatif est relatif au champ des emplois ouverts aux ressortissants communautaires. En effet, alors que l'article 39-4° du traité exclut les « emplois dans l'administration publique », la CJCE considère depuis l'arrêt précité du 17 décembre 1980 que seuls peuvent demeurer fermés les « emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques ». Au critère d'appartenance à l'administration publique a donc été substitué celui, beaucoup plus restreint, de participation à la puissance publique. Dans deux arrêts du 30 septembre 2003, Anker et Anave, la CJCE va même plus loin en exigeant, après avoir apprécié la teneur de l'activité réelle de l'agent dans son emploi, que « ces prérogatives soient effectivement exercées de façon habituelle par lesdits titulaires et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités ».

« De même, dans son arrêt du 9 septembre 2003, Burbaud, la CJCE a appliqué la qualification de profession réglementée, pourtant définie aux termes des directives applicables par la détention d'un diplôme, aux directeurs d'hôpitaux pour lesquels l'école nationale de la santé publique de

Rennes ne délivre aucun diplôme. Plus récemment, dans un arrêt du 7 octobre 2004, la cour a qualifié un corps et un cadre d'emplois d'éducateurs spécialisés de profession réglementée, alors même que les directives subordonnent cette qualification à l'exigence juridique que tous ceux qui accèdent à la profession détiennent un diplôme spécifique, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, en considérant que la dispense du diplôme ne couvrait qu'une voie de recrutement «manifestement secondaire» et ne faisait donc pas obstacle à la qualification de profession réglementée.

« L'extension du droit communautaire à la fonction publique s'effectue sous l'impulsion de la Commission, dont le rôle est déterminant et la volonté clairement affichée. Ainsi, dans sa communication du 13 décembre 2002, la Commission déclare qu'elle travaillera à accroître l'ouverture aux ressortissants communautaires des secteurs régaliens et des emplois administratifs supérieurs. Depuis plusieurs mois, elle tente également de mettre en place avec les syndicats européens un comité chargé d'édicter des normes pour régir le dialogue social dans les administrations centrales. Cette pression apparaît assez indifférente dans son objet et son calendrier aux contraintes politiques et sociales nationales, révélant avant tout une approche juridique et formelle.

« B) Le droit communautaire remet en cause plusieurs fondements de la fonction publique française.

« Si l'inclusion de la fonction publique dans le droit communautaire s'est faite ainsi d'une façon peu prévisible et souvent imperceptible, elle se caractérise en outre par l'importance des principes mis en cause, sans commune mesure avec celle des effectifs concernés à l'échelle de la fonction publique. Plusieurs exemples en sont l'illustration.

« - La CJCE définit le champ de ce qui est ouvert et fermé aux ressortissants communautaires en raisonnant par emplois, alors que la fonction publique française est organisée en corps. Elle ne permet donc pas, en contradiction avec l'avis d'assemblée du Conseil d'Etat du 31 janvier 2002, de maintenir fermés des corps dont les missions participent, pour l'essentiel, à l'exercice de la puissance publique. Tout un corps doit être ouvert dès lors qu'un seul de ses emplois ne participe pas à la puissance publique.

« Cette jurisprudence affecte triplement le statut général. Tout d'abord, elle conduit à raisonner par emplois et non par corps, ce qui est plus naturel dans une fonction publique d'emploi, comme en Suède par exemple où un agent est recruté pour exercer une fonction déterminée, que dans une fonction publique de carrière, comme en France, où un agent est recruté dans un corps donnant accès à plusieurs emplois. Ensuite, elle oblige à distinguer au sein de la fonction publique les emplois régaliens des autres emplois, distinction qui a inspiré un dualisme statutaire adopté par l'Allemagne

(généralisation de la distinction entre fonctionnaires et employés), mais qui a été rejeté par la France depuis 1946. Enfin, elle conduit à des phénomènes de carrière tronquée qui heurtent le principe d'égalité de traitement dans un même corps puisqu'un ressortissant communautaire ayant intégré un corps dont les emplois supérieurs participent à la puissance publique n'aura pas accès à l'ensemble des emplois que son appartenance au corps lui donnerait vocation à occuper.

« - L'accès dans plusieurs corps de fonctionnaires se fait traditionnellement à l'issue d'une scolarité dans une école dite d'application (ENA, Polytechnique, école nationale des impôts...). Une sélection est effectuée à l'entrée, à travers un concours généraliste qui exige un niveau d'études mais non pas la détention d'un diplôme particulier, avant une formation professionnalisante au cours de laquelle les élèves ont le statut de fonctionnaire stagiaire. La CJCE, au travers l'arrêt Burbaud notamment, promeut un modèle inverse, dans lequel la sélection suit, au lieu de la précéder, la formation. Elle raisonne donc comme si le moment du recrutement ne se plaçait pas à l'entrée, mais à la sortie de l'école d'application, laquelle ne se différencierait donc guère d'un établissement ordinaire d'enseignement supérieur.

« On peut alors se demander si un concours d'accès à l'école d'application a encore un sens et si le statut de fonctionnaire stagiaire, rémunéré par l'Etat, doit être maintenu. C'est en effet bien le principe même des écoles d'application, former des élèves préalablement sélectionnés et dotés du statut de fonctionnaire stagiaire, qui est remis en cause par la logique de l'arrêt Burbaud.

« - Posant le principe selon lequel les emplois civils permanents sont occupés par des fonctionnaires, le statut général limite aujourd'hui le recrutement d'agents non titulaires à des fonctions non permanentes et consacre de cette façon le recours à des contrats à durée déterminée. Le recours à des contrats à durée indéterminée ne peut, dans ce cadre, qu'être exceptionnel.

« La directive du 28 juin 1999, en invitant à transformer en relation de travail à durée indéterminée des contrats à durée déterminée au bout d'un certain délai ou d'un certain nombre de renouvellements, affecte directement cet équilibre dans lequel la relation à durée indéterminée ne prend pas la forme d'un contrat, mais du statut de fonctionnaire, auquel on accède normalement par concours. Parfaitement légitime dans le secteur privé, l'exigence fixée par la directive place l'administration devant un redoutable dilemme. En effet, admettre la transformation en contrat à durée indéterminée suppose de revenir sur l'une des règles fondamentales du statut général tandis qu'à l'inverse, interdire la conclusion d'un nouveau contrat pour satisfaire les conditions posées par la directive, en ne laissant aux intéressés que la

possibilité de passer un concours, apparaît difficilement acceptable au plan social.

« - S'agissant du dialogue social, la directive du 12 juin 1989 prévoit que tous les travailleurs d'un service participent à la désignation de représentants appelés à discuter avec l'employeur des conditions d'hygiène et de sécurité. Or, en France, les comités compétents sont issus des comités techniques paritaires (CTP). Ces derniers ne sont pas en principe composés à partir d'une élection ouverte à tous les agents de l'administration concernée, mais à partir des résultats aux commissions administratives paritaires (CAP), lesquelles ne concernent que les fonctionnaires, à l'exclusion des agents non titulaires et des contractuels de droit privé. Le Conseil d'Etat a logiquement sanctionné cette méconnaissance de la directive de 1989 dans un arrêt du 10 juillet 2002, CFDT Interco.

« A l'occasion d'une directive relativement technique concernant les conditions d'hygiène et de sécurité se trouve ainsi mis en question l'un des principes du dialogue social dans la fonction publique, qui fait découler la composition des CTP des résultats aux CAP, c'est-à-dire d'une audience syndicale appréciée au sein des corps, et non d'une élection directe à l'échelle d'un service. C'est sur la place même des corps par rapport aux services comme cadre du dialogue social que le droit communautaire amène à s'interroger ici.

« A travers ces différents exemples se mesure l'importance des questions posée par le droit communautaire, mais aussi le décalage entre la réponse qu'il apporte et certains principes d'organisation de la fonction publique française. Le droit communautaire promeut sans le dire un modèle de fonction publique d'emploi, dans lequel coexistent un petit nombre de fonctionnaires chargés de fonctions régaliennes et un grand nombre de contractuels, avec un mode de recrutement privilégiant l'entretien sur le concours.

« L'application de ce modèle à la France se traduit, plus qu'ailleurs, par un phénomène de «discrimination à rebours», d'ailleurs parfaitement accepté par la CJCE, puisque l'application du droit communautaire conduit à réserver un traitement plus favorable aux ressortissants communautaires qu'aux nationaux. Les écoles d'application en fournissent une bonne illustration. Peu d'Etats de l'Union européenne imposent comme en France un concours pour devenir directeur d'hôpital. La jurisprudence Burbaud conduit ainsi à ce qu'une personne devenue directeur d'hôpital dans un Etat n'imposant pas de concours puisse prétendre à un emploi de directeur d'hôpital en France sans se soumettre au concours d'entrée à l'ENSP imposé aux nationaux. Ceux-ci ne pourront en outre faire valoir à l'étranger leur qualité de directeur d'hôpital qu'après avoir réussi ce même concours...

« II) Une meilleure maîtrise des effets du droit communautaire suppose, en amont, de développer une politique d'influence et, en aval, de faire de ce droit un levier de modernisation de la fonction publique française dans le respect de ses principes fondateurs.

« A) Une prise de conscience de l'administration est nécessaire et doit se prolonger à Bruxelles.

« Au plan juridique, la France a déjà beaucoup fait pour appliquer le droit communautaire à la fonction publique. Ainsi, la loi du 26 juillet 1991 a introduit au titre I^{er} du statut général un article 5 bis autorisant l'accès des ressortissants communautaires aux corps et cadres d'emplois ne participant pas à l'exercice de la puissance publique. C'est sur cette base que plus de 80 % des emplois sont aujourd'hui ouverts, proportion encore accrue par l'ouverture d'environ 150 corps supplémentaires par un décret du 6 janvier 2003.

« Trois décrets des 21 juillet et 30 août 1994 ont complété ce dispositif en instaurant un système d'assimilation des diplômes requis pour se présenter aux concours. Pour les lauréats, trois décrets du 24 octobre 2002, du 22 juillet 2003 et du 24 mai 2004 ont organisé la prise en compte des services accomplis dans un autre Etat de l'Union. Parallèlement, un décret du 2 mai 2002, étendu aux deux autres fonctions publiques, définit les conditions d'accès des fonctionnaires d'un autre Etat de l'Union européenne à la fonction publique française par voie de détachement. Il crée en sens inverse un nouveau cas de détachement des fonctionnaires français vers l'administration d'un autre Etat membre.

« Cette adaptation juridique, certes inachevée mais substantielle, n'a pas donné lieu à une évolution similaire dans la manière de traiter les dossiers communautaires. La coordination interministérielle devrait en particulier être renforcée, afin que l'application à la fonction publique de textes généraux soit mieux appréhendée en amont. Le rôle du ministère des affaires étrangères, seul à plaider devant la CJCE pour toute l'administration française, devrait également être précisé par rapport aux ministères techniques, dans des contentieux sectoriels particulièrement complexes. Il en va de même pour le SGCI¹, chargé de coordonner des mémoires contentieux sans détenir une compétence d'arbitrage qui n'appartient qu'au cabinet du Premier ministre.

« Au-delà des problèmes d'organisation, la prise de conscience des effets du droit communautaire en matière de fonction publique apparaît très inégale selon les administrations. Souvent, il existe une incertitude sur l'attribution de ce type de dossiers entre des services internationaux généralistes et des services gestionnaires mal outillés, qui ne permet pas un

¹ Secrétariat général de la coopération interministérielle.

traitement optimal de dossiers extrêmement complexes au plan juridique. Le droit communautaire est trop souvent considéré comme une question de politique internationale alors qu'il fait maintenant partie intégrante du droit applicable dans nombre de domaines où on ne l'attend pas nécessairement.

« Ce nécessaire effort de prise de conscience et d'organisation au plan national doit s'accompagner d'une action au niveau communautaire. Cela passe tout d'abord par un renforcement de la présence française dans les institutions de l'Union européenne, mais aussi par une véritable politique d'influence. Il ne s'agit pas seulement de consolider un effectif statistique, mais de mieux faire connaître notre culture juridique, d'expliquer les principes sur lesquels est construite la fonction publique française, pour que les projets préparés au sein de la Commission, par exemple, tiennent compte de ses spécificités et des contraintes particulières auxquelles elle est soumise.

« Au-delà, il convient de mieux faire connaître la fonction publique française auprès des autres Etats membres. Le sentiment qui prévaut aujourd'hui est, en effet, celui d'un relatif isolement. La perception de la fonction publique française, telle qu'elle ressort de différents colloques internationaux et conférences, est en décalage avec la réalité. On en donne souvent l'image d'une fonction publique au statut immuable, figée sur l'emploi à vie, assorti d'une carrière dépendant exclusivement de l'ancienneté et de l'absence de mobilité. A l'opposé, la fonction publique suédoise serait un modèle à atteindre pour toute l'Europe ».