

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur la **mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Michel Bouvard, Didier Migaud,
Charles de Courson et Jean-Pierre Brard
Députés.

B.- COMMENT ASSURER LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ?

*Les dépenses de personnel représentent plus de 40 % du budget de l'État. Elles se caractérisent par une dynamique qui leur est propre : **l'ouverture des crédits de personnel, destinée au recrutement et à la rémunération d'agents en grande majorité statutaires, même si elle est donnée annuellement, a des incidences sur les exercices ultérieurs. Cette particularité justifie le plafonnement en crédits et en nombre d'emplois que la loi organique a prévu pour cette catégorie de dépenses. Il importe que l'efficacité de ce dispositif soit assurée. Il en va de la maîtrise des dépenses de personnel.***

1.- L'ENCADREMENT DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION

*En donnant à la **fongibilité un caractère asymétrique, la loi organique limite l'utilisation des crédits de personnel dans un plafond de dépense.***

Le mécanisme de la fongibilité asymétrique

*Par exception au caractère indicatif de la présentation par titre, c'est-à-dire par nature de dépense, « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature » (article 7 de la loi organique). Cette disposition introduit une limite à la fongibilité : **les gestionnaires sont libres de modifier la***

répartition des crédits d'un même programme à condition de ne pas dépasser le montant de ceux inscrits au titre des dépenses de personnel. Les crédits de personnel peuvent donc être utilisés pour abonder les autres titres, mais ne peuvent, en aucun cas, être majorés. Le montant des crédits de personnel prévu par chaque programme a donc la force normative d'un plafond, contrairement aux crédits des autres titres. Ce caractère asymétrique de la fongibilité vise à empêcher que la liberté de gestion offerte aux gestionnaires des programmes se traduise par une multiplication des recrutements, qui engagerait l'avenir des finances publiques sur plusieurs dizaines d'années.

La loi organique conçoit la **fongibilité dans une logique verticale** : à l'intérieur des crédits alloués à une finalité donnée et afin de remplir les objectifs qui lui ont été fixés, le responsable du programme peut **modifier la nature de ses dépenses (recruter moins pour investir plus, par exemple)**. L'introduction des programmes polyvalents ajouterait la possibilité de bénéficier **d'une fongibilité horizontale** : au sein d'une entité administrative (une direction départementale de l'équipement, par exemple), le responsable pourrait **modifier la ventilation de ses moyens par finalité (faire, par exemple, glisser des emplois prévus pour la délivrance des titres d'urbanisme vers la sécurité routière)**.

3.- L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La loi organique implique une modification de la gestion des ressources humaines. En introduisant la **notion de métier**, elle devrait permettre de **sortir d'une gestion exclusivement centrée sur le statut**. La **responsabilisation des acteurs** devrait s'accompagner **d'un assouplissement des règles de gestion du personnel et faire évoluer les modalités de rémunération**. Les services n'ont pas toujours mesuré l'importance de ces modifications, et le volet statutaire de la réforme de la gestion des ressources humaines est, pour le moment, moins avancé que le volet strictement budgétaire.

La loi organique ouvre la perspective d'une gestion des emplois qui, dans le respect des règles du statut général de la fonction publique, suivrait une logique fonctionnelle (gestion par activité), et non plus seulement statutaire (gestion par corps). L'article 51 modifie en effet la présentation des emplois en loi de finances : les projets annuels de performances devront indiquer le nombre d'emplois prévus pour la réalisation de chaque programme ministériel, ventilé par type de contrat s'agissant des agents contractuels et par catégorie s'agissant des agents titulaires, chaque catégorie étant à son tour détaillée en fonction soit des corps prévus par le statut de la fonction publique, soit des « métiers ». Une présentation des emplois par métier serait cohérente avec la structuration des dépenses par finalité. En outre, elle répondrait à la nécessité de simplifier l'emploi public par une réduction du nombre des unités de gestion.

L'émergence des métiers fait donc partie des enjeux de la réforme de l'État

b) L'évolution des modalités de rémunération

Le principe de gestion par la performance implique une évolution vers une politique de rémunération plus incitative, reposant davantage sur le mérite. Pour réussir, la réforme organique suppose de **sortir de la forfaitisation des primes**, et de **mettre en place un système de modulation**, selon des règles qui restent à définir.

Conformément au statut général de la fonction publique, la rémunération de base doit continuer à dépendre du statut et correspondre au corps dans lequel l'agent est recruté. Le statut général n'interdit cependant pas de compléter cette rémunération de base par des primes modulables. **On pourrait mettre en place un dispositif de modulation à deux étages :**

- **un premier étage** correspondrait à l'emploi, et non pas au grade, afin de reconnaître les particularités des fonctions occupées et de moduler la rémunération en fonction, par exemple, de la responsabilité ou de la pénibilité. Cette partie de la rémunération reconnaîtrait ainsi les qualifications et les compétences ;

- le **deuxième étage** correspondrait à la performance, mesurée, conformément à la logique instaurée pour les programmes par la loi organique, par les résultats obtenus. Cette partie de rémunération pourrait, dans un premier temps, être attribuée de manière collective, en fonction de la performance d'un service donné, pour évoluer vers une individualisation et dépendre de la performance de chaque agent.

La spécialisation en programmes modifiera les relations entre les directions des ressources humaines et les services opérationnels. Ceux-ci seront en effet jugés sur leurs résultats, et seront ainsi en situation d'exiger les moyens humains dont ils ont besoin, et de revendiquer la maîtrise de la gestion de ces moyens. **Dans un dispositif d'autorisation de dépenses globalisée, les opérateurs doivent pouvoir choisir l'utilisation de leurs personnels, en l'adaptant aux priorités locales.** Cette adaptation suppose en effet une **capacité d'arbitrage** entre, par exemple, confier telle tâche à des agents publics ou l'externaliser, recruter davantage d'agents ou mieux payer les agents en place.

Pour fonctionner, **une gestion de l'État par la performance suppose un changement des règles de recrutement, de promotion et de mutation des personnels, dans le sens d'une plus grande déconcentration.** Or, si la déconcentration des actes de gestion relatifs au temps partiel ou aux congés est en cours, **les actes examinés en commission administrative paritaire restent encore trop centralisés.**

Tout le monde s'accorde aujourd'hui pour reconnaître que **la loi organique permet de mieux prendre en compte la dimension territoriale. La globalisation de l'autorisation parlementaire et la fongibilité qui lui est liée renforceront l'autonomie des gestionnaires locaux.**

COMMENT CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE GESTION PAR LA PERFORMANCE ?

La **mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance** constitue la contrepartie indispensable de la liberté de gestion offerte par la loi organique. L'insuffisante diffusion d'une culture de résultats au sein de l'État et le caractère embryonnaire de l'évaluation des actuels agrégats en font un chantier particulièrement ambitieux.