

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung..

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 14) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. VERS UNE AMPLIFICATION DE LA DÉCROISSANCE DES EMPLOIS PUBLICS	8
II. LES MOYENS CONSACRÉS À L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE POUR 2011	17
A. LE PILOTAGE DU PROGRAMME	17
B. DES CRÉDITS STABILISÉS	19
1. <i>La formation des fonctionnaires</i>	19
a) La diversification du recrutement des fonctionnaires	20
b) La formation interministérielle	23
2. <i>L'action sociale interministérielle</i>	24
III. SUR LE CHEMIN DE LA RÉFORME	27
A. LA NOUVELLE POLITIQUE SALARIALE	27
1. <i>La revalorisation des revenus</i>	28
2. <i>Les fondements législatifs du régime indemnitaire</i>	29
B. LA RÉNOVATION DU DIALOGUE SOCIAL	30
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après l'audition, le 16 novembre 2010, de M. Georges Tron, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, la commission des lois, réunie le 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé, sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, à l'examen des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2011 à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (programme *Fonction publique*).

Le rapporteur pour avis a souligné que le projet de budget marquait le départ d'une nouvelle étape de la réduction des effectifs des agents de l'Etat sur la période 2011-2013 : le plafond des emplois autorisés pour 2011 est fixé à 1 975 023 ETPT. Elle a indiqué que ce mouvement était accompagné d'un programme de fusion de 150 nouveaux corps.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis, a précisé que la contrainte salariale était étendue aux opérateurs de l'Etat, notant l'évolution prévalant jusqu'alors : une croissance de leurs effectifs tandis que ceux de l'Etat diminuaient.

Elle a évoqué les mesures retenues en contrepartie du non-remplacement de la moitié des départs en retraite et a précisé que l'enveloppe correspondant au principe de restitution aux agents de 50 % des économies en résultant devrait s'élever à 650 millions d'euros en 2010.

Elle a conclu ce point en insistant sur l'importance des mesures d'accompagnement des restructurations des administrations.

Abordant le programme *Fonction publique*, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits qui y étaient inscrits étaient stabilisés.

Elle a remarqué que l'enveloppe ouverte pour 2011 au titre de la **formation interministérielle** était équivalente à celle de l'année précédente.

Elle a insisté sur le dispositif des classes préparatoires intégrées, ouvertes aujourd'hui dans une vingtaine d'écoles de service public, pour diversifier les recrutements dans la Fonction publique.

Pour la seconde action consacrée à l'**action sociale interministérielle**, elle a évoqué les différents aides aux familles et au logement financées dans ce cadre et noté le peu d'attrait du prêt mobilité qui devrait être rénové pour mieux l'adapter aux attentes des agents.

Le rapporteur pour avis a déploré une nouvelle fois la suspension, depuis le 1^{er} janvier 2009, de l'aide ménagère à domicile : elle a observé que la réflexion dont elle est l'objet n'a toujours pas abouti et que le ministre, lors de son audition par la commission, n'avait pas donné de précision sur cette réforme.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines figurant dans le projet de loi de finances pour 2011.

- Le compte rendu de l'audition de M. Georges Tron est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc2>

- L'examen de l'avis en commission est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc13>

Mesdames, Messieurs,

Ce rendez-vous budgétaire s'inscrit dans une nouvelle étape de la décroissance de l'emploi public en France dans le cadre des restructurations entreprises au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) : refonte de l'administration territoriale de l'Etat, poursuite de la simplification de l'architecture statutaire et de la refondation de la politique salariale entreprise par le Gouvernement, mobilité encouragée, professionnalisation des recrutements, qui s'inscrivent dans le chantier d'une réforme de la fonction publique ouvert par le Président de la République le 19 septembre 2007 devant les auditeurs de l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes.

2010 aura été marquée par la rénovation du dialogue social intervenue par l'adoption de la loi du 5 juillet 2010.

En 2011, le Parlement devrait être saisi une nouvelle fois de la question des non-titulaires puisque le Gouvernement a annoncé le dépôt avant la fin de la présente année du projet de loi résultant de la réflexion initiée en 2009.

Parallèlement, une nouvelle phase de la RGPP a été lancée pour la période 2011-2013 avec la mise en œuvre d'un nouveau train de 150 mesures annoncées lors du conseil des ministres du 30 juin 2010.

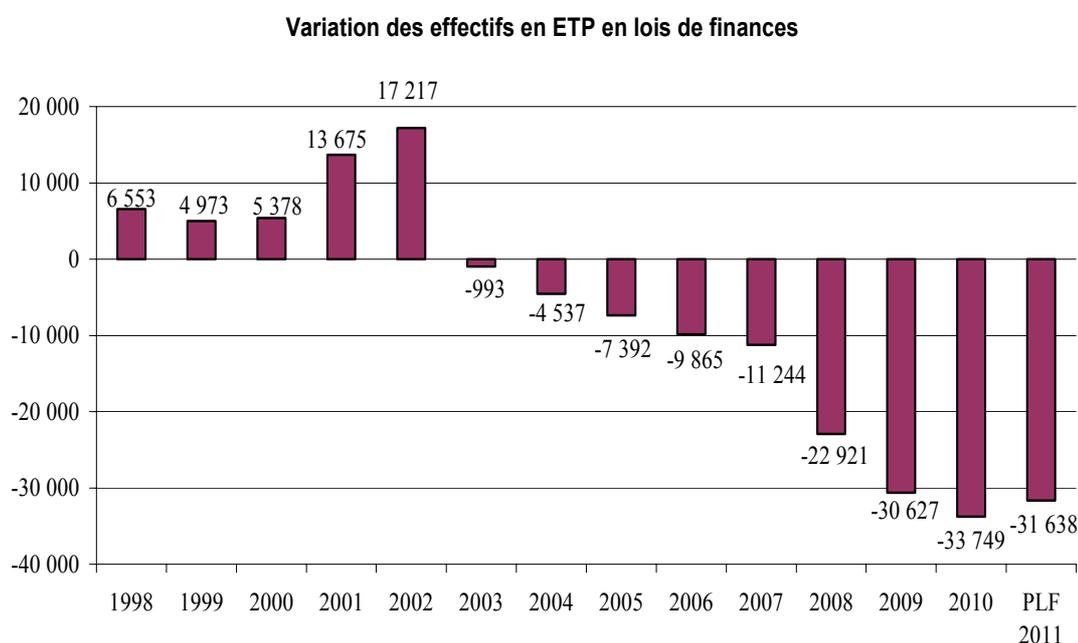
Le projet de budget pour 2011 prend place dans une fonction publique toujours en mutation tant dans ses structures, ses règles statutaires que dans ses modalités d'intervention.

Le présent avis examinera successivement les règles arrêtées pour déterminer le format des effectifs (I), les deux actions du programme 148 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (II) et les principales mesures intervenues au cours de l'année écoulée (III).

I. VERS UNE AMPLIFICATION DE LA DÉCROISSANCE DES EMPLOIS PUBLICS

Le budget 2011 s'annonce plus cohérent sur la question de la réduction des effectifs du secteur public puisque non seulement les ministères continuent d'être soumis à la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais désormais les opérateurs de l'Etat sont aussi tenus au principe de l'allègement de la masse salariale.

• Une diminution continue des effectifs de la fonction publique d'Etat



La diminution du nombre de fonctionnaires d'Etat, entamée en 2003, se poursuit en 2011 en passant sous la barre des 2 millions pour s'établir à 1.975.023 équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹ soit une diminution de 44.775 (- 2,21 %) qui résulte :

- de la suppression de 31.638 postes (ETP², soit 30.396 ETPT) par application du principe de non-remplacement de 1 pour 2 ;

¹ Les ETPT (équivalents temps plein travaillés) à résultent des effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (ex : un fonctionnaire travaillant à mi-temps = 0,5 ETPT).

² Les ETP (équivalents temps plein) mesurent la capacité de travail à un instant donné, c'est-à-dire le nombre de postes de travail susceptibles d'être occupés.

- des mesures de transfert et de périmètre (- 34.175 ETPT) : il s'agit principalement des conséquences de l'autonomie financière au 1^{er} janvier 2011 de nouveaux établissements d'enseignement supérieur -dont 23 universités- (28.561 ETPT) et des effets des emplois transférés au cours de l'exercice 2010 aux agences régionales de santé (- 3.616 ETPT) ;

- de la prise en compte de corrections techniques réalisées sur les plafonds d'emplois des ministères sans impact sur les recrutements et la masse salariale (+ 19.796 ETPT).

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois PLF 2011	Dont incidence en ETPT des créations et suppressions d'emplois	Evolution
Affaires étrangères et européennes	15.402	-85	-0,54
Alimentation, agriculture et pêche	32.293	-702	-2,12
Budget, comptes publics et réforme de l'État	142.466	-3.120	-2,4
Culture et communication	11.132	-83	-0,67
Défense	301.341	-8.250	-2,66
Écologie, énergie, développement durable et mer	62.371	-1.648	-2,57
Économie, industrie et emploi	14.344	-331	-2,25
Éducation nationale	968.194	-15.760	-1,60
Enseignement supérieur et recherche	24.485	0	0
Espace rural et aménagement du territoire	146	-1	-0,68
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	612	4	+0,65
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	282.755	-575	-0,20
Justice et libertés	75.825	718	+0,95
Services du Premier ministre	9.109	106	+1,77
Travail, solidarité, fonction publique et Santé et sports	22.430	-476	-2,07
Budget général	1.962.905	-30.203	-1,51
Contrôle et exploitation aériens	11.268	-181	-1,58
Publications officielles et information administrative	850	-12	-0,17
Budget annexes	12.118	-193	-1,56
Total Etat	1.975.023	-30.396	-1,51

Source : rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations (2011).

A l'exception de la justice, de l'immigration/intégration et de l'enseignement supérieur et la recherche, les effectifs des ministères sont réduits -dans des proportions variables-. Ce schéma d'emplois sera reconduit en 2012 et en 2013.

Les plus « touchés » sont :

- le ministère de la défense (-8.250 ETPT soit -2,66 %) ;
- le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (-1.648 ETPT, soit -2,57 %) ;
- le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat (-3.120 ETPT, soit -2,4 %) ;

- le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (-331 ETPT, soit -2,25 %) ;

- le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (-702 ETPT, soit -2,12 %) ;

- les ministères du travail, de la solidarité, de la fonction publique et de la santé et des sports (-476 ETPT, soit -2,07 %).

Le Gouvernement fait valoir les 400 emplois créés au ministère de la justice principalement consacrés au recrutement de personnels dans les nouveaux établissements pénitentiaires ainsi que la reconduction du plafond d'emplois dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, classé « *priorité gouvernementale* ».

L'emploi public en France au 31 décembre 2008

- 5.276.927 personnes (4.912.246 ETP) travaillent dans les administrations publiques dont 3.859.013 fonctionnaires (3.686.385 ETP) :

- Etat : 2.406.854 (2.279.779 ETP)
 - titulaires : 1.674.522 (1.618.683 ETP)
 - non titulaires : 346.323 (275.632 ETP)
 - ouvriers d'Etat : 46.241 (45.697 ETP)
 - militaires et volontaires militaires : 39.768 (339.768 ETP)
 - territoriale : 1.825.031 (1.666.565 ETP)
 - titulaires : 1.395.092 (1.316.359 ETP)
 - non titulaires : 374.181 (295.078 ETP)
 - assistantes maternelles : 55.758 (55.128 ETP)
 - hospitalière : 1.045.042 (965.902 ETP)
 - titulaires : 789.399 (751.343 ETP)
 - non titulaires : 152.138 (139.121 ETP)
 - médecins : 103.505 (75.437 ETP)
- 16,54 % de non titulaires (Etat, territoriale et hospitalière)

Source : Données rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique (2009-2010)

• L'extension de la contrainte salariale aux opérateurs de l'Etat

Les 584 opérateurs d'Etat sont soumis à partir de 2011 à un effort comparable à la règle de non-remplacement, qui consiste en une réduction du plafond d'emplois de -1,5 % ETP par an sur trois ans. Notons que cette règle ne s'applique pas aux emplois intégralement financés sur ressources propres.

Les opérateurs de l'Etat

La notion d'opérateur de l'Etat, née de la mise en œuvre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) vise une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (établissement public national, groupement d'intérêt public, association...) qui réunit trois critères :

1 – une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat ;

2 – un financement assuré majoritairement par l'Etat directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées ;

C'est sur la base de ce principe que l'Etat se désengage progressivement du budget de l'ENSOSP (Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers), jusqu'alors un des opérateurs de l'Etat, dont le budget n'est pas alimenté par une contribution majoritaire de l'Etat.

3 – un contrôle direct par l'Etat.

Au nombre actuel de 584, 65 % d'entre eux appartiennent à l'une des 22 catégories recensées (universités, agences régionales de santé...) ; les 35 % restants sont uniques.

Ils sont constitués de :

- 60 % d'établissements publics nationaux administratifs ;
- 22 % d'établissements publics nationaux à caractère scientifique, culturel et professionnel,
- 7 % d'établissements publics nationaux industriels et commerciaux ;
- 5 % de groupements d'intérêt public ;
- 3 % d'associations ;
- 2 % d'établissements publics nationaux à caractère scientifique et technologique.

Les opérateurs ne relevant d'aucune de ces catégories sont constitués en fondation, société anonyme, société d'Etat, groupement d'intérêt économique, statut *sui generis*.

Précisons que le statut retenu correspond souvent à un mode d'action spécifique à un ministère ou à un secteur donné.

On recense parmi les opérateurs :

- l'Académie des sciences de l'outre-mer ;
- l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
- la bibliothèque nationale de France ;
- le centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;
- la Chancellerie de l'ordre de la Libération ;
- la cinémathèque française ;
- la cité de l'architecture et du patrimoine ;
- le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ;

- le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- l'école nationale des Ponts et Chaussées ;
- l'établissement public du Marais poitevin ;
- l'inventaire forestier national ;
- Météo-France ;
- l'Opéra national de Paris ;
- les parcs nationaux ;
- UBIFRANCE (agence française pour le développement international des entreprises) ;
- voies navigables de France.

Source : « *jaune budgétaire* » « *Opérateurs de l'Etat* » (2011).

Si le différentiel d'emplois autorisés entre 2010 et 2011 s'établit à +28.030 ETP, c'est en raison de l'extension du périmètre des opérateurs principalement par l'accès à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur impliquant le transfert de 28.588 ETP depuis le budget général. A périmètre constant, l'évolution des effectifs correspond à -2.629 ETP.

L'effort demandé aux ministères est ainsi heureusement complété par son élargissement aux opérateurs.

Cette règle permettra d'établir une image plus juste de l'emploi public puisque, au cours des dernières années, l'Etat a transféré différentes missions ou externalisé certaines de ses tâches : les emplois correspondants ont suivi le même chemin.

Or, la Cour des comptes a relevé que ce recours à des opérateurs a souvent permis de contourner les plafonds d'emplois ministériels. La Cour observe que ce mouvement aboutit, dans certains secteurs, à mobiliser « *une part essentielle des moyens humains (...) pour conduire les politiques publiques* ». « *... Les effectifs en poste dans les opérateurs de l'Etat, dont la part était encore marginale au début des années 1990, représentent aujourd'hui plus du cinquième du nombre des agents qui exercent par ailleurs au sein des ministères* »¹.

Notons que, selon les derniers chiffres disponibles, le nombre total d'agents recrutés par ces établissements a augmenté de 3,46 % entre 2008 et 2009 alors que, dans le même temps, les effectifs de l'Etat diminuaient de 3,49 %.

¹ Cf. rapport public thématique « *Les effectifs de l'Etat 1980-2008 : état des lieux* » (décembre 2009).

La contrainte nouvelle qui leur est imposée, accompagne logiquement la volonté du Gouvernement de poursuivre l'application du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. La rigueur qui s'applique déjà aux administrations des ministères contraindra les opérateurs à une rigueur comparable, seule à même de contenir les effectifs de l'Etat employeur et donc de parvenir à l'objectif affiché par le Gouvernement de réduction des dépenses publiques.

• **Les voies de la déflation des effectifs : une nouvelle étape de la RGPP**

Le 30 juin 2010, ont été annoncées de nouvelles mesures dans le cadre de la RGPP : elles devraient dégager des marges de productivité, permettant d'absorber la diminution programmée du nombre de fonctionnaires –100.000 nouveaux départs en retraite ne seront pas remplacés sur la période 2011-2013-. Le Gouvernement, en effet, a assuré que les missions prioritaires de l'Etat ne seraient pas affectées.

Il fait valoir les trois pivots de la réforme fondant ces réductions d'effectifs :

1 – le recentrage de l'Etat sur son cœur de métier, citant curieusement à ce titre la simplification des procédures, la dématérialisation de certaines tâches, ainsi que, naturellement, l'abandon de missions concurrentes avec le secteur privé ;

2 – la réorganisation et la rationalisation des administrations centrales, des services déconcentrés et des réseaux à l'étranger (rappelons que la réforme de l'administration territoriale est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010) ;

3 – la mutualisation et la professionnalisation des fonctions support sur une base interministérielle (comme le service des achats ou l'opérateur national de paye)¹.

Les réductions d'effectifs annoncées dans le cadre de la loi de programmation triennale des finances publiques s'élèveront respectivement en sus des 31.600 ETP fixés pour 2011, à 33.000 et 33.100 ETP en 2012 et 2013.

Observons que, dans le même temps, la cadence des départs en retraite ralentira puisque les prévisions les évaluent à 63.200 ETP en 2012 et 62.600 ETP l'année suivante, qui, plus est, hors incidence de la réforme des retraites que le Parlement vient d'adopter : l'allongement de la durée des carrières devrait encore accuser cette déflation.

¹ Cf. projet de loi de programmation de finances publiques pour les années 2011 à 2014 (cf. TA n° 13 (2010-2011)).

L'effort fourni par les administrations devra donc dépasser la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Dans quelles conditions ?

Notons que les **administrations centrales** « *devront avoir réduit leurs effectifs de 10 % sur l'ensemble du quinquennat* »¹. Cette décision encouragera leur adaptation aux évolutions nées tout à la fois de la décentralisation et de la déconcentration, intervenues au cours des dernières années et dont elles n'ont pas tiré toutes les conséquences.

Dans le même cadre, a été annoncé un **programme quinquennal de fusions** pour supprimer 150 nouveaux corps, qui devrait engendrer des économies de gestion.

Le bilan des fusions depuis 2005

- 312 suppression de corps dont :

- 259 corps de catégorie C
- 22 corps de catégorie B
- 31 corps de catégorie A.

Ces fusions visent à rapprocher les fonctionnaires relevant d'une même logique de métiers.

- Il en résulte :

* 380 corps actifs dont :

- 223 de catégorie A
- 91 de catégorie B
- 66 de catégorie C

* 222 corps en voie d'extinction dont 71 dans les établissements publics (32 %)

- 70 corps regroupent 80 % des effectifs des administrations de l'Etat (hors établissements publics)

- 115 corps des administrations de l'Etat et 116 corps d'établissements publics comptent moins de 150 fonctionnaires.

Source : DGAFP.

Les axes du nouveau programme de fusion sont au nombre de trois :

- transformation des corps actuellement régis par des statuts communs en corps interministériels ;
- poursuite des fusions « *traditionnelles* » ;
- réduction du nombre de corps à faible effectif.

¹ Cf. communiqué du conseil des ministres du 30 juin 2010.

En lançant son nouveau train de suppression de postes, le Gouvernement a maintenu le **principe de restitution aux agents de la moitié des économies** en résultant, conformément à l'engagement du Président de la République.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, ce « *retour de 50 %* » est constitué de **mesures catégorielles décidées par chacun des ministères** qui, en 2009, ont représenté un total de 547,2 millions d'euros auxquelles s'ajoutent des mesures catégorielles interministérielles. Cette enveloppe devrait s'élever à 650 millions d'euros en 2010.

Si elle approuve sans réserve ce mouvement déflationniste, votre rapporteur voudrait rappeler, comme elle l'a déjà manifesté au cours des exercices précédents, son attachement à une mise en œuvre au cas par cas du principe de non-remplacement de un sur deux, à une répartition ciblée des suppressions de postes.

Le ministre du budget, en présentant au mois de juin 2010 les nouvelles mesures arrêtées par le conseil de modernisation des politiques publiques, a annoncé l'objectif d'une réduction de 10 % des effectifs en administration centrale : s'il n'est pas douteux qu'il faut enfin tirer les conséquences des actes I et II de la décentralisation et adapter le format des ministères aux missions qui sont aujourd'hui les leurs, ne convient-il pas plutôt que de mettre en œuvre un objectif purement comptable, d'analyser le cas de chacune des administrations centrales et de supprimer les postes superflus au regard des missions restant aujourd'hui à l'Etat ?

Il est incontestable que le recours aux nouvelles technologies, la simplification des procédures administratives, la mutualisation des fonctions, la suppression de corps de fonctionnaires ou la fusion de services constituent autant de gisements pour dégager des effectifs sans altérer la qualité du service public. Mais à l'aube de cette nouvelle étape, les marges de manœuvre sont-elles suffisantes pour absorber la suppression de 100.000 nouveaux postes d'agents ?

En outre, à l'issue de ce mouvement de « *dégraissage* », quel sera le niveau qualitatif de l'action de l'Etat pour assumer ses missions ?

Prenons l'exemple du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales effectués par les préfetures où l'application du principe de non-remplacement pèse lourdement : année après année, l'exécutif en a resserré le champ. Si certaines exclusions sont de bon sens, il convient, cependant, de ne pas les multiplier, sauf à dénaturer cette mission de nature constitutionnelle. La sécurité juridique de ces actes ne doit pas être fragilisée pour des motifs d'ajustement comptable. C'est pourquoi le Sénat, sur proposition de votre commission des lois, avait notamment refusé, lors de l'examen de la loi de simplification du 12 mai 2009 que ne soient plus soumis à l'obligation de transmission au préfet les certificats d'urbanisme et les décisions relatives aux déclarations préalables.

Aussi pour ne pas désorganiser les administrations et affaiblir la qualité du service public, il importe qu'en préalable de toute suppression, l'Etat fixe le nombre et la qualification des agents nécessaires pour mettre en œuvre l'action considérée. Alors seulement, peut être appliqué le principe de la réduction des agents au niveau des sureffectifs dégagés par l'analyse.

Notre pays, renommé pour la qualité de son service public et de ses fonctionnaires, ne doit pas devenir sous-administré par l'effet d'une application brutale d'un sain principe de rigueur budgétaire.

• **La gestion humaine de la RGPP**

Différentes mesures ont été décidées pour accompagner le reclassement des personnels concernés par les restructurations des administrations d'Etat :

- un **volet statutaire** par la loi du 3 août 2009 pour encourager et fluidifier les mobilités et instituer un dispositif de réorientation professionnelle ;

- un **volet indemnitaire** pour faciliter les reconversions et encourager au départ de la fonction publique (indemnité de départ volontaire, prime de restructuration complétée par une allocation à la mobilité du conjoint, indemnité temporaire de mobilité, complément indemnitaire (pour les fonctionnaires perdant un emploi de responsabilité)).

Ces différents outils ont été complétés par les ministères. Citons à titre d'exemple les dispositifs d'accompagnement social à la Défense et à la DGFIP (direction générale des finances publiques, issue en 2008 de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique), qui prévoient notamment des primes spécifiques, des fusions de corps, un accompagnement RH (ressources humaines) et la mobilisation des dispositifs de formation.

Ces dispositifs ont permis la création, avec succès, de la nouvelle DGFIP saluée par les syndicats qui ont, par ailleurs, exprimé à votre rapporteur le malaise confus qui serait ressenti dans la fonction publique par l'effet de la réorganisation des administrations de l'Etat et des conséquences de la RGPP.

Les éléments qui lui ont été transmis concernant respectivement les primes de restructuration et l'indemnité de départ volontaire sont les suivants :

	2009		2010 (du 1 ^{er} janvier au 31 août)	
	Montants	Effectifs	Montants	Effectifs
Prime de restructuration de service (décret n° 2008-366 du 17 avril 2008)	17.908.790 €	30.158	29.864.477 €	18.185
Indemnité de départ volontaire (décret n° 2008-367 du 17 avril 2008)	15.513.423 €	448	22.900.715 €	703

Source : données de paye – périmètre PSOP (hors militaires, agents à l'étranger, personnels des COM).

Les prévisions concernant cette dernière prime (hors militaires) visent un millier de bénéficiaires pour l'année 2010.

II. LES MOYENS CONSACRÉS À L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE POUR 2011

Le programme 148 *fonction publique* -intégré au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*- regroupe les crédits consacrés à l'action interministérielle d'une part, pour la formation des fonctionnaires et, d'autre part, pour l'action sociale.

Son originalité tient aux deux axes retenus pour conduire la stratégie de performance, qui dépassent les seules actions inscrites au programme :

- Le premier axe est celui du **développement des instruments de modernisation et de professionnalisation de la gestion des ressources humaines** (GRH) dans le cadre de la RGPP en prenant en compte les principes de la politique conduite par le Gouvernement en matière de fonction publique.

Deux objectifs lui sont assignés :

1 - promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines, notamment par l'évaluation des agents concernés par le dispositif de rémunération à la performance (indicateur n° 2) et le nombre de corps fusionnés, mis en extinction ou alignés sur des dispositions statutaires communes (indicateur n° 3) ;

2 - moderniser la formation des fonctionnaires en mesurant les dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA (indicateur n° 1) et l'avancement de la politique de rénovation des concours (indicateur n° 2).

- Le second axe est celui de l'**amélioration et de la rénovation des politiques sociales et des conditions de travail** dans une optique « RGPPiste » : l'objectif n° 3 vise à « *optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle* » en mesurant notamment les coûts de gestion des prestataires extérieurs chargés de la mise en œuvre des prestations (indicateur n° 2).

A. LE PILOTAGE DU PROGRAMME

Le programme 148 est mis en œuvre par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dont les missions ont été renouvelées par un décret du 22 décembre 2008.

Chargée de piloter et de coordonner la GRH dans les administrations de l'Etat, d'une part, d'animer le dialogue social interministériel, d'autre part, la DGAFP relevait lors de l'élaboration du projet de loi de finances du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique selon

l'architecture gouvernementale découlant du remaniement du 22 mars 2010. Cette disjonction d'avec le portefeuille du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat n'avait pas modifié l'architecture budgétaire des moyens de la DGAFP : elle demeurait une direction de Bercy, placée sous l'autorité du ministre du travail. Depuis le 14 novembre 2010, date du dernier remaniement, le secteur de la fonction publique a réintégré le périmètre du ministère du budget.

Son rattachement budgétaire est éclaté :

- ses dépenses de personnel sont inscrites au programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat* ;

- ses moyens d'intervention sont ceux du programme 148 ;

- ses moyens de fonctionnement courant lui sont alloués sous forme d'une dotation globale intégrée au programme support 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* qui a vocation à mutualiser les moyens de fonctionnement de l'ensemble des directions de l'administration centrale des ministères économiques et financiers.

Pour assurer sa mission de **pilotage de la fonction GRH**, la DGAFP a mis en place un dispositif de gouvernance à cinq composantes :

1 - Des **conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines** (GPRH) qui réunissent le DGAFP et les secrétaires généraux ou directeurs RH des ministères.

Ces rencontres permettent d'identifier les bonnes pratiques de gestion.

2 - Des **séminaires semestriels**, avec l'ensemble des DRH et secrétaires généraux, sur les politiques importantes du moment et des réunions thématiques, tout au long de l'année sur les sujets en cours.

3 - Le **comité des DRH**, lieu d'échange entre administrations et entreprises publiques et privées, se réunit tous les deux mois sur un thème.

Quatre sujets ont ainsi été abordés en 2009 : l'organisation d'un DRH Groupe ; la diversité et la parité ; les conditions de travail ; la gestion des cadres dirigeants.

Les bonnes pratiques et enseignements résultant de ces réunions sont inscrits dans un guide.

4 - Le **réseau européen des administrations publiques** (EUPAN) piloté par la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

5 - La **diffusion de l'information** et des **études** sur l'emploi public.

B. DES CRÉDITS STABILISÉS

Le programme 148 comporte les crédits d'intervention de la DGAFP.
Il comprend deux actions :

- 1 - Formation des fonctionnaires
- 2 - Action sociale interministérielle.

Le budget correspondant pour 2011 s'élève à 221.279.705 € en autorisation d'engagement (AE) (contre 243.934.876 € en 2010, soit - 9,28 %) et à 220.920.554 € en crédits de paiement (CP) (contre 221.324.585 € en 2010, soit - 0,18 %).

Evolution des crédits de paiement du programme « Fonction publique » entre 2007 et 2011 (en euros)

Intitulé	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PJLF 2011	Variation %
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	71 038 240	78 929 157	82 393 218	82 832 938	82 428 905	- 0,48
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	100 965 515	142 842 951	137 750 391	138 491 647	138 491 649	- 0,000001
TOTAL	172 003 755	221 772 108	220 143 609	221 324 585	220 920 554	- 0,18

Source : données du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

1. La formation des fonctionnaires

L'enveloppe ouverte en 2011 pour l'action 1 est dotée de 82 428 905 €, un crédit équivalent à celui de 2010 (82.832.938 €).

Elle est répartie comme suit :

- ENA : 36.308.905 € en AE et CP
- IRA : 40.600.000 € en AE et CP
- Formations interministérielles : 1.640.000 € en AE et CP
- Communications et études : 840.000 € en AE et CP
- Subventions aux organisations syndicales : 2.360.000 € en AE et CP
- Formations interministérielles : 400.000 €
- Autres subventions : 30.000 €.

Ces crédits concernent la formation initiale comme la formation continue des agents tout au long de leur carrière.

La formation interministérielle s'appuie essentiellement sur les actions menées par l'école de la GRH et sur le réseau des écoles de service public (RESP).

a) La diversification du recrutement des fonctionnaires

La DGAFP assure statutairement la tutelle de l'ENA (école nationale d'administration) et des IRA (Instituts régionaux d'administration), écoles interministérielles de formation des catégories A+ et A.

- La dotation de l'ENA est fixée pour 2011 à 36.308.905 € en AE et CP.

Le premier contrat d'objectifs et de performance de l'école a été signé le 1^{er} mars 2010. Triennal, il vise notamment à renforcer la professionnalisation et la diversification du recrutement.

Le nombre de postes ouverts aux trois concours (interne, externe et 3^{ème} voie) a été fixé à 80 en 2010.

La réforme de l'ENA passe, pour le Gouvernement, par la suppression du classement de sortie, annoncée par le Président de la République le 11 janvier 2008.

Une commission de professionnalisation a été installée en mai 2009 pour, selon le Gouvernement, « accompagner la réflexion sur les nouvelles modalités d'affectation, afin de garantir que les nouvelles dispositions assurent l'impartialité et la transparence des affectations ». L'objectif est de professionnaliser les modalités de sélection des employeurs.

La « sortie » de l'ENA relève du pouvoir réglementaire : le classement figure dans le décret du 10 janvier 2002 (n° 2002-50). Cependant, l'affectation des auditeurs au Conseil d'Etat est inscrite dans la loi, à l'article L. 133-6 du code de justice administrative. C'est pourquoi, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé le classement de sortie appliqué au recrutement du Conseil d'Etat, par une adjonction à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit en cours d'examen par le Sénat. Saisie de ce texte, votre commission des lois a, sur la proposition de son président, M. Jean-Jacques Hyest, renvoyé le recrutement des auditeurs aux dispositions du décret relatif aux conditions d'accès et au régime de formation de l'ENA¹.

- La dotation destinée aux IRA (instituts régionaux d'administration) s'élève à 40.600.000 € en AE et CP.

¹ Cf. rapport n° 20 (2010-2011) de M. Bernard Saugey.

Le nombre de postes offerts aux derniers concours d'accès aux IRA a été déterminé en tenant compte des besoins de recrutement exprimés par les employeurs. Il a été fixé à 681 emplois.

A l'automne 2009, des **classes préparatoires intégrées** ont été ouvertes tant à l'ENA que dans les IRA (*cf. infra*).

Les voies d'une plus grande diversité des recrutements dans la fonction publique

1 - La Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique

Signée le 2 décembre 2008, elle est applicable aux trois versants de la fonction publique. Elle a valeur d'engagement moral.

2 - Le développement de voies de recrutement adaptées.

L'exemple du **PACTE** (Parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'Etat).

Ouvert depuis le début de l'année 2006, aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification et sans diplôme ou sans avoir obtenu le baccalauréat, le PACTE vise à leur permettre d'intégrer la fonction publique en leur proposant une formation et un emploi. Il permet un recrutement dans les corps et cadres d'emplois de catégorie C via un contrat de droit public donnant vocation à être titularisé à l'issue d'un parcours de formation par alternance de un à deux ans pour acquérir une qualification, un titre ou un diplôme.

Le bénéficiaire du PACTE est titularisé sur l'emploi qu'il occupait à l'issue d'une vérification d'aptitude et audition devant une commission de titularisation. Il souscrit alors un engagement de servir égal à 2 fois la durée du bénéfice du contrat.

D'après les données recueillies par votre rapporteur, à ce jour, le bilan du PACTE s'établit à 2.000 recrutements représentant de 11 à 20 % des offres de recrutement externe en catégorie C (corps administratifs et techniques) de la fonction publique de l'Etat.

Les ministères les plus impliqués sont la défense, l'éducation nationale, les finances et l'intérieur.

Le taux de titularisation s'élève à 75 % environ, hors éducation nationale pour lequel il s'établit à 60 %.

• Précisons que les **recrutements sans concours** dans le cadre de la reclassification des agents de catégorie C, instauré en 2007 dans la fonction publique d'Etat, ont représenté 24 % des ouvertures de recrutement externe en catégorie C en 2007, 32 % en 2008 et 37 % en 2009.

3 - Des soutiens spécifiques à la préparation aux concours et examens

Ce sont, d'une part, l'opération « Parrainage pour la fonction publique » et, d'autre part, l'ouverture de CPI.

• Le « **Parrainage pour la fonction publique** » consiste en :

- un renforcement de l'information auprès des candidats potentiels ;
- un tutorat individuel mis en place par certaines écoles de service public ;

- un soutien financier pour les plus méritants, alloué en fonction des ressources de la famille du candidat et des résultats de ses études antérieures : leur appréciation tient compte de la situation particulière et des mérites respectifs de l'intéressé (difficultés matérielles, familiales, sociales, faculté d'accès à des formations de qualité).

Le bénéficiaire s'engage à se présenter à l'issue de l'année de préparation aux épreuves d'admissibilité de l'un des concours pour lesquels l'aide de l'Etat lui a été accordée.

Bilan : 4.000 allocations d'un montant de 2.000 € ont été attribuées en 3 ans (2007-2010).

• **Les classes préparatoires intégrées**

Ce dispositif est destiné aux étudiants et demandeurs d'emploi de condition modeste pour les aider à préparer les concours externes de la fonction publique en leur apportant un soutien pédagogique renforcé, un appui financier et l'assistance d'un tuteur.

Il est soumis à condition de ressources, de mérite et de motivation.

Certains des établissements dotés de CPI ont mis en place des facilités d'hébergement et de restauration en propre par le biais d'un conventionnement avec les CROUS (centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires).

Les CPI participent au mouvement de diversification sociale de recrutement des agents publics.

Les premières CPI ont été ouvertes en 2006, notamment à l'école nationale supérieure de la police nationale et à l'école nationale des officiers de police.

Aujourd'hui, 22 écoles ont mis en place une classe préparatoire¹. A la rentrée 2010, deux nouvelles classes, de plus d'une dizaine d'élèves chacune, ont été créées, l'une à l'institut national du patrimoine, l'autre à l'école des officiers de gendarmerie.

Un bilan des CPI est annoncé pour ce dernier trimestre 2010.

¹ Cf. Avis budgétaire de Mme Jacqueline Gourault pour 2010 (n° 106, 2009-2010).

D'ores et déjà, il a été indiqué à votre rapporteur que 30 % des élèves des CPI des IRA ont été lauréats du concours externe d'accès aux instituts. Les résultats inclinent à développer ce dispositif.

Celui-ci, d'ailleurs, s'ouvre à la préparation au 3^{ème} concours par l'effet d'un arrêté du 23 août 2010.

4 - La Généralisation de la prise en compte de l'expérience professionnelle

La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), dispositif institué par la loi du 2 février 2007, permet de valoriser l'expérience professionnelle acquise dans l'exercice des fonctions assumées au sein d'une administration, d'un service déconcentré, d'un établissement public, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme privé en lien avec le métier projeté.

Des épreuves figurent au programme de 126 concours et examens professionnels concernant 85 corps de fonctionnaires.

En revanche, le Gouvernement reconnaît la nécessité d'appuyer la diffusion -à ce jour insuffisante- de la RAEP dans les procédures de promotion interne (au choix) des fonctionnaires.

b) La formation interministérielle

La dotation 2011 permettra de financer :

- l'organisation des concours d'admissibilité et d'admission aux cinq IRA (140.000 €) ;

- les actions de formation interministérielle :

- au niveau central par l'intermédiaire de l'école de la GRH (60.000 €) ;

- à l'échelon déconcentré (95 % des agents) dans le cadre du réseau des conseillers à la formation des plateformes régionales d'appui à la GRH placées auprès des préfets de région (1.400.000 €) ;

- certaines associations ou écoles (40.000 €).

Par ailleurs, une enveloppe de 400.000 € est consacrée aux 26 instituts et centres de préparation à l'administration générale. L'institut européen d'administration publique de Maastricht bénéficiera d'une subvention de 30.000 €.

• L'action de formation des ministères

Parallèlement, les ministères consacrent 2,1 milliards par an à la formation continue, dont près de 1,2 milliard pour le seul ministère de l'éducation nationale (3,5 % environ de la masse salariale).

Le nombre de jours de formation s'est élevé à 3,6 jours en moyenne par agent en 2008.

Les domaines de formation sont :

- pour 60 % des actions des formations « métiers » ;
- pour près de 20 % des formations techniques communes à l'ensemble des administrations ;
- pour 10 % des formations à l'informatique.

2. L'action sociale interministérielle

62,75 % des crédits inscrits au titre du programme 148 pour 2011 sont consacrés à l'action sociale interministérielle, soit 138.850.800 € en AE (- 13,81 % par rapport à 2010) et 138.491.649 € en CP (2 € de plus qu'en 2010).

Les prestations financées sur le programme 148 complètent l'action sociale de chaque ministère, globalement évalué à 800 millions par an.

Les prestations gérées par la DGAFP sont déclinées **en aides aux familles et au logement** :

- des prestations individuelles destinées à améliorer le pouvoir d'achat des bénéficiaires (chèques-vacances, allocation pour la garde d'enfant (chèque emploi-service universel -CESU), aide au logement (aide à l'installation et prêt mobilité) ;

- des prestations collectives (réservation de places en crèche et de logements sociaux ; mise aux normes sanitaires des restaurants interadministratifs - RIA).

L'enveloppe est répartie comme suit :

- chèques-vacances : 33.900.000 € en AE et CP
- CESU garde des enfants : 61.700.800 en AE et 58.700.000 € en CP
- réservation de places en crèche : 9.400.000 € en AE et 10.090.000 € en CP
- aide à l'installation des personnels de l'Etat : 7.500.000 € en AE et CP
- prêt mobilité : 30.000 € en AE et CP
- réservation de logements sociaux : 6.700.000 € en AE et 5.040.000 € en CP
- SRIAS¹ : 1.700.000 € en AE et CP
- restauration : 15.900.000 € en AE et 19.511.649 € en CP
- aide aux retraités : 2.020.000 € en AE et CP.

¹ Sections régionales interministérielles d'action sociale.

Il faut préciser que les prestations individuelles sont directement gérées par la DGAFP au niveau central. En revanche, les prestations collectives font l'objet de délégations de crédits vers le niveau régional et/ou départemental.

Elles sont désormais assurées par une pluralité d'opérateurs sélectionnés par appel d'offres à la fois pour respecter les obligations du droit de la concurrence et dans un souci de plus grande efficacité.

- **Le chèque-vacances**

Bénéficiaire, sous conditions, à l'ensemble des agents actifs et retraités de l'Etat, il repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'Etat de 10, 15, 20 ou 25 % selon le revenu fiscal de référence de l'agent.

131.261 bénéficiaires ont été recensés en 2009 pour une dépense totale de 33,93 millions €.

Les prévisions pour 2011 visent un effectif de 142.000 agents.

Notons que depuis le 1^{er} avril 2009, les personnels handicapés en activité peuvent bénéficier d'une majoration de la bonification de leur épargne : financée par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), elle représente 30 % de la bonification de l'Etat. Ces personnels constituent 1,5 % des bénéficiaires de la prestation.

- **Le CESU garde d'enfants**

Destiné à financer les frais de garde des enfants de 0 à 6 ans (deux volets : enfants de moins de 3 ans et enfants de 3 à 6 ans), il couvre tous les modes de garde : assistantes maternelles, gardes à domicile et crèches.

Il est attribué, sous condition de ressources et de la situation familiale du Foyer, sous la forme de chèques préfinancés de 200 €, 350 € ou 600 €.

En 2009, plus de 150.000 agents en ont bénéficié pour un montant moyen de 315 € par dossier (90.000 pour le CESU 0/3 ans et 60.000 pour le CESU 3/6 ans). Les dépenses correspondantes ont augmenté respectivement de 6,5 % et de 25 % par rapport à 2008.

Anticipant sa montée en puissance, la DGAFP évalue son volume, pour 2011, à plus de 168 000 bénéficiaires.

- **Réservations de places en crèche**

Ce dispositif a été mis en place avec l'appui de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Réactivé en 2007, il connaît un succès croissant : la dépense de 2009 a été trois fois supérieure à celle de 2008.

- **Aide à l'installation**

Ce dispositif concerne l'accès au logement locatif des personnels intégrant la fonction publique de l'Etat.

Il couvre le premier mois de loyer, les frais d'agence, le dépôt de garantie, les frais de déménagement.

8.000 agents en ont bénéficié en 2009 pour un montant total de 7,2 millions €.

Les crédits inscrits pour 2011 correspondent à 8.750 bénéficiaires.

- **Le prêt mobilité**

Il s'agit d'un prêt à taux zéro, d'une durée maximale de 3 ans.

D'un montant maximum de 2.000 €, il peut financer le dépôt de garantie, les frais d'agence et de déménagement.

En 2009, 208 agents en ont bénéficié pour un montant correspondant de 0,02 million.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, une réflexion sur une rénovation possible de cette prestation a été lancée, avec le comité interministériel d'action sociale (CIAS), en raison du faible nombre de dossiers et de l'existence concomitante de dispositifs similaires dans plusieurs ministères.

- **Les réservations de logements sociaux**

Négociées par les préfets auprès des bailleurs sociaux, la durée de ces réservations varie de 20 à 30 ans. L'Etat finance le prix des réservations en deux versements de 50 % du montant total, le premier à la signature des conventions, le second lors de la mise à disposition effective des logements.

Malheureusement, en raison de l'insuffisance des crédits disponibles, ce dispositif n'est pas généralisé à l'ensemble du territoire. Il a été expérimenté dans certaines régions et concentré sur les agglomérations d'au moins 400.000 habitants dont celles où les loyers étaient les plus élevés.

- **Les restaurants interadministratifs**

La dotation 2011 finance la poursuite du plan pluriannuel 2007-2012 de rénovation des RIA.

Une étude menée sur l'offre de restauration collective pour mieux l'adapter aux besoins de restauration des agents de l'Etat, a conduit à l'établissement d'« *un schéma directeur de la restauration par agglomération proposant aux agents une ou plusieurs solutions de restauration sur la base d'éléments de comparaison pertinents* »¹. Pour s'assurer de sa pertinence, la région Nord-Pas-de-Calais l'expérimente en 2010.

- **L'aide aux retraités**

Elle se réduit à la participation de l'Etat au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Votre rapporteur regrette une nouvelle fois la suppression de l'**aide ménagère à domicile (AMD)**.

¹ Cf. projet annuel de performance 2011.

Rappelons que cette aide bénéficiait aux agents retraités de l'Etat et à leurs ayants cause faiblement dépendants et disposant de ressources modestes, que la perte d'autonomie soit permanente ou transitoire, mais dont le faible niveau de dépendance ne justifiait pas l'attribution de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie). Elle était alignée sur celle que finance la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés pour les attributaires du régime général.

Pour le Gouvernement, la prestation de l'Etat bénéficiait à des profils moins strictement sélectionnés (dépendance limitée et revenus supérieurs à ceux des bénéficiaires du régime général). Il l'a donc suspendue et a lancé une réflexion -encore inaboutie à ce jour- sur le champ et les modalités d'intervention de l'Etat à destination de ses retraités.

Cependant, les dossiers déposés jusqu'au 31 décembre 2008 ont été pris en charge en 2009 jusqu'au terme de leur réalisation qui pouvait s'étendre jusqu'à 12 mois.

Notons qu'en 2008, 30.274 retraités ont bénéficié de l'AMD (2,15 % des fonctionnaires retraités et ayants-cause) et 44.554 plans d'aide (soit 1,47 par bénéficiaire en moyenne) ont été accordés, soit une augmentation de 26 % par rapport à 2007.

Les dépenses réelles correspondantes se sont élevées à 25,3 millions d'euros pour financer cette prestation et stabiliser le fonds de roulement du gestionnaire afin d'éviter une interruption de service de l'aide début 2009 pour les agents ayant déposé un dossier avant le 31 décembre.

Deux ans plus tard, ce dossier n'est toujours pas réglé. Le Gouvernement envisage aujourd'hui la possibilité de mettre en œuvre une prestation rénovée : des propositions devraient être formulées à cette fin.

Votre rapporteur admet que l'aide doit, en effet, être mieux ciblée, ses critères d'attribution réévalués. Mais elle réaffirme son attachement à son principe qui manifeste la responsabilité de l'Etat envers ses agents retraités.

III. SUR LE CHEMIN DE LA RÉFORME

Au cours de l'année 2010, le Parlement a adopté, à l'initiative du Gouvernement, les volets législatifs réformant, d'une part, la politique indemnitaire et, d'autre part, le dialogue social.

A. LA NOUVELLE POLITIQUE SALARIALE

Le dossier de la rémunération des fonctionnaires a été relancé par l'effet de la RGPP et de la réflexion sur une refondation de la fonction publique.

1. La revalorisation des revenus

Diverses mesures sont déjà entrées en vigueur¹ :

- **La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)**

Rappelons que ce mécanisme a pour objet d'apprécier, sur une période quadriennale, l'évolution, d'une part, du traitement indiciaire brut des agents (avancement automatique à l'ancienneté + montant de la revalorisation annuelle de la valeur du point fonction publique) et, d'autre part, celle de l'indice des prix à la consommation (IPC hors tabac de moyenne annuelle).

Un montant indemnitaire brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constaté est, le cas échéant, versé à chaque agent concerné (fonctionnaires, magistrats et militaires ainsi que certains non-titulaires recrutés sur contrat à durée indéterminée, qui détiennent un grade dont l'indice sommital est inférieur ou égal à la hors échelle B ou contrats rémunérés sur la base d'un indice inférieur ou égal à la hors échelle B).

La GIPA a été versée pour la 1^{ère} fois en 2008.

En 2009², 133.500 agents (hors enseignement privé sous contrat et établissements publics administratifs) l'ont perçue pour un montant moyen de 846 €.

Au total (enseignement privé sous contrat et EPA inclus), le coût de ce dispositif s'est établi à 112,6 millions € contre 85,1 millions € en 2008.

A l'issue des discussions salariales des 15 et 30 juin 2010, le Gouvernement s'est engagé à prolonger ce mécanisme sur la période 2011-2013.

- **La revalorisation du point d'indice**

La valeur annuelle du point a été augmentée de 0,5 % au 1^{er} juillet 2010, soit 55,5635 €. Elle ne connaîtra pas d'évolution en 2011. Pour les années 2012 et 2013, les rendez-vous annuels devraient permettre de la déterminer, compte tenu de la croissance économique.

- **La recomposition indiciaire**

Ce dossier a été ouvert par le protocole d'accord signé le 25 janvier 2006 et poursuivi par le relevé de conclusions du 21 février 2008.

A ce jour :

- pour la restructuration des corps de **catégorie C**, le Gouvernement a proposé, en juin 2010, la création d'un échelon spécial au sommet de l'échelle 6 des corps dits administratifs. Cette mesure représenterait une augmentation de 14 points majorées en moyenne, soit 829 € par an ;

- pour la **catégorie B**, l'indice sommital est revalorisé en deux temps : d'abord fin 2009, puis fin 2011.

¹ Cf. avis n° 106 (2009-2010), tome II, de Mme Jacqueline Gourault.

² Sur la base des chiffres disponibles.

Le nouvel espace statutaire (NES) se met progressivement en place et doit s'achever à la fin de 2011 ;

- pour la **catégorie A**, le Gouvernement a proposé des mesures de revalorisation dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013 en traitant prioritairement les corps et cadres d'emplois dont l'indice sommital sera dépassé par celui du NES de la catégorie B.

Une mesure est acquise : la création d'un **grade à accès fonctionnel**, adopté par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, lors de l'examen de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social.

L'accès à ce nouveau grade serait subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité.

2. Les fondements législatifs du régime indemnitaire

La même loi du 5 juillet 2010 a été l'occasion, pour le Gouvernement, d'adopter les principes législatifs de sa politique de rémunération des agents publics : le socle a été inscrit dans le statut général avec l'intégration de la performance individuelle des fonctionnaires et de la performance collective des services dans le calcul des indemnités.

Ce principe est décliné dans les trois versants de la fonction publique :

- faculté pour les collectivités territoriales de mettre en place des dispositifs d'intéressement collectif au profit des fonctionnaires territoriaux et d'instituer des régimes indemnitaires fondés sur la prise en compte des fonctions et de la performance individuelle de l'agent ;

- introduction de l'intéressement collectif dans la fonction publique hospitalière.

Il a été précisé à votre rapporteur que l'intéressement collectif devrait prendre place dans la fonction publique d'Etat avant la fin de l'année 2010 par l'intermédiaire d'un « *décret-cadre* ».

Rappelons que, depuis 2008, l'Etat met en œuvre progressivement la prime de fonctions et de résultats (PFR) qui, parallèlement, doit réduire significativement le nombre des régimes indemnitaires liés aux fonctions exercées, aux résultats obtenus et à la manière de servir.

Introduction de la PFR dans la filière administrative

- Pour tous les attachés au plus tard au 1er janvier 2012 (début 2010, elle était applicable à 73 % des attachés).

- Pour les administrateurs civils depuis le 1er janvier 2010 dans l'ensemble des ministères.

- Pour les agents de catégorie B de la filière administrative, la PFR a été introduite par les arrêtés des 9 et 13 octobre 2009 (le ministère des affaires étrangères l'a mise en place pour les secrétaires administratifs. Le dispositif sera prochainement introduit à l'éducation nationale, à la défense, au Conseil d'Etat et dans les services du Premier ministre) ;

- Emplois de direction de l'Etat, en administration centrale et en services déconcentrés, depuis le 1^{er} janvier 2010 (décret n° 2009-1211 du 9 octobre 2009 pour l'ensemble des emplois fonctionnels de direction au sein des administrations centrales et décret n° 2010-258 du 12 mars 2010, pour les emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat).

A l'issue des discussions salariales de l'été 2010, le Gouvernement s'est engagé, sur la période 2011 à 2013, à la poursuite de l'extension de la PFR, à la filière technique et à la filière sociale, dans le cadre des fusions de corps ou de la création de corps interministériels.

Elle pourra également être étendue aux agents de catégorie C de la filière administrative sur la base des demandes exprimées par les ministères.

B. LA RÉNOVATION DU DIALOGUE SOCIAL

La loi du 5 juillet 2010 a transcrit les accords de Bercy signés le 2 juin 2008 entre le Gouvernement et six des huit organisations syndicales, représentant plus de 75 % des personnels, pour rénover le dialogue social.

Cette réforme repose sur quatre principes :

1 - **conforter la légitimité des syndicats de fonctionnaires**, notamment en élargissant les conditions d'accès aux élections et en organisant l'élection des membres des comités techniques paritaires directement par les agents ;

2 – **promouvoir la place de la négociation salariale** dans la fonction publique en élargissant son champ et en la développant à tous les niveaux pertinents de l'administration ;

3 – **renforcer le rôle et améliorer le fonctionnement des organismes consultatifs** en créant une instance commune aux trois versants de la fonction publique –le Conseil commun de la fonction publique- et en supprimant l'obligation du paritarisme numérique ;

4 – **conforter et améliorer les droits et moyens des syndicats**, notamment le statut des permanents.

• L'application réglementaire de la réforme

De nombreux décrets sont prévus pour la mise en œuvre de cette loi, dont l'essentiel concerne les organismes consultatifs.

A ce jour, aucune mesure n'a été prise par le Gouvernement mais le chantier réglementaire a été lancé le 20 juillet par une réunion générale des organisations syndicales et des employeurs publics –Etat, territoriaux et hospitaliers-. Les réunions techniques sur les textes concernant les comités techniques et les commissions administratives paritaires ont débuté dans les premiers jours de septembre.

D'après le calendrier prévu par le ministère, trois projets de décret devraient être soumis à la procédure consultative entre octobre et décembre 2010 pour une publication en mars 2011 (Conseil commun, Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière).

Les mesures prévues pour la rénovation des organes consultatifs de la fonction publique territoriale ainsi que pour la mise en place du suivi médical post-professionnel des agents territoriaux ne seraient pas transmises au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale avant le 1er trimestre 2011.

Enfin, alors, la modernisation du dialogue social entre l'Etat et ses agents pourra être mise à l'épreuve. Et ses conséquences évaluées.

*

* *

Votre rapporteur ne peut malheureusement pas encore mesurer deux dispositions phares de la loi du 3 août 2009 : la levée des freins à la **mobilité** des fonctionnaires d'une part, les conditions de recours à l'**intérim** d'autre part.

Le ministère chargé de la fonction publique n'a pas été en mesure de lui apporter, pour l'heure, des éléments statistiques.

Pour autant, selon les éléments recueillis au cours des auditions, il semble que le recours à l'intérim soit très parcimonieux en raison de son coût.

La loi de 2009, elle, n'aurait pas eu, pour l'instant, les effets escomptés notamment en raison des contraintes budgétaires qui pèsent sur les ministères. D'autres voies sont explorées pour les dépasser.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme fonction publique de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* figurant dans le projet de loi de finances pour 2011.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

M. Jean-François Verdier, directeur général
Mme Marie-Anne Lévêque, chef de service

Organisations syndicales Fonction publique d'Etat

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

M. Michel Moreau, président de la fédération CFTC des agents de l'Etat

Fédération syndicale unitaire nationale (FSU Nationale)

Mme Isabelle Sargeni-Chetaud, secrétaire nationale
M. Jacques Aurigny
Mme Fabienne Bellin

Organisations syndicales Fonction publique territoriale

Fédération nationale des agents des collectivités territoriales – Confédération française des travailleurs chrétiens (FNACT-CFTC)

M. Denys Lamarzelle

Force ouvrière territoriaux (FO Territoriaux)

M. Sylvian Lescure

Fédération syndicale unitaire nationale (FSU Nationale)

M. Michel Angot, secrétaire national