

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Délebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 2) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU TRAIN DES RÉDUCTIONS D’EFFECTIFS DE LA RGPP - 2	7
A. LE BILAN QUINQUENNAL DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS.....	8
1. <i>La poursuite continue des réductions d’effectifs</i>	8
2. <i>Des mesures RGPPistes aux implications diverses</i>	10
3. <i>La soumission naturelle des opérateurs de l’Etat à la règle générale</i>	11
B. LES ADAPTATIONS DU CADRE STATUTAIRE	13
II. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE EN HAUSSE RELATIVE	16
A. UNE STRATÉGIE FONDÉE SUR LA MODERNISATION ET L’EFFICIENCE	17
B. DES CRÉDITS AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	19
III. 2011 ET LE RENOUVEAU DU DIALOGUE SOCIAL	25
A. LE CADRE NOUVEAU DE LA CONCERTATION	25
B. LE SCRUTIN DU 20 OCTOBRE : UNE AUDIENCE PERFECTIBLE	26
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. François Sauvadet, ministre de la fonction publique¹, le mardi 26 octobre 2011, la commission des lois, réunie le mercredi 16 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné² sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, les crédits du programme *Fonction publique* au sein de la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » du projet de loi de finances pour 2012.

A titre liminaire, le rapporteur pour avis a précisé que la discussion budgétaire intervenait dans un contexte de diminution continue des effectifs de la fonction publique de l'Etat dans le cadre du budget triennal 2011-2013, parallèlement à la réorganisation des administrations.

Elle a rappelé que le programme 148 comprenait les crédits consacrés à la formation et à l'action sociale interministérielles. Elle a indiqué que le budget correspondant pour 2012 s'élevait à 227,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 230,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit + 3,08 %. Elle a souligné que l'évolution, cependant, était différenciée : si l'enveloppe consacrée à l'action sociale croît de 5,22 % les crédits de formation diminuent de 1,01 %.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis, a noté que la croissance des crédits découlait principalement de l'inscription d'une dotation de 10 millions d'euros pour financer la mise en place d'un dispositif rénové d'aide ménagère à domicile, le précédent étant suspendu depuis 2009. Elle s'en est félicitée.

Au regard de la politique de réduction des effectifs des agents de l'Etat, votre commission a donné un **avis défavorable** 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 2012.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111024/lois.html#toc7>

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111114/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Depuis le remaniement gouvernemental du 29 juin 2011, la fonction publique relève d'un ministère de plein exercice : c'est la traduction, selon son titulaire, M. François Sauvadet, de l'importance qui lui est accordée au sommet de l'Etat.

Entre RGPP (révision générale des politiques publiques) et professionnalisation, la fonction publique doit évoluer et s'adapter dans le souci de bonne gestion et de modernisation mais doit garantir l'intérêt général et le maintien de la qualité des services publics.

Aussi, les exercices budgétaires se succèdent, les réformes de la fonction publique aussi. L'examen du projet de loi de finances coïncide, cette année, avec la discussion, au Sénat, du projet de loi principalement consacré à l'emploi de personnels contractuels, aboutissement d'une négociation conduite par l'Etat avec les partenaires sociaux.

Le 20 octobre dernier, les élections professionnelles ont été organisées dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière sur la base des nouvelles règles fixées par la loi du 5 juillet 2010 rénovant le dialogue social.

La diminution des effectifs des agents de l'Etat se poursuit dans le cadre du budget triennal 2011-2013, parallèlement à la réorganisation des administrations.

Le programme 148 avec ses crédits de formation et ses prestations sociales contribue à faciliter ces évolutions et accompagne les restructurations.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU TRAIN DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS DE LA RGPP - 2

Présentée comme l'un des trois piliers du rétablissement des comptes publics avec le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et la recherche de mutualisation des moyens, la réduction des effectifs de l'Etat se poursuit en 2012 conformément à l'objectif fixé à hauteur de 100.000 postes sur la période 2011-2013 (RGPP 2) : amputé de 150.000 sur la durée du quinquennat, le nombre de fonctionnaires de l'Etat devrait ainsi retrouver, en 2012, son niveau des années 1990, soit une diminution de 7 %.

Le plafond des autorisations d'emplois fixé par le projet de loi de finances pour 2012 s'établit à :

- 1.935.321 ETPT¹ (1.974.461 ETPT en 2011, soit -39.140 ETPT mais -30.258 ETPT à périmètre constant) pour les administrations de l'Etat ;

- 373.456 ETP² (- 1.106 ETP par rapport à 2011) pour les opérateurs de l'Etat.

A. LE BILAN QUINQUENNAL DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

1. La poursuite continue des réductions d'effectifs

Au 31 décembre 2009, -derniers chiffres disponibles³- 75,2 % des 1.967.362 agents de l'Etat étaient titulaires (1.479.367 ETP), 5,45 % contractuels (107.000 ETP), 2,1 % ouvriers d'Etat (41.627 ETP) et 17,25 % militaires et volontaires militaires (339.368 ETP).

Le schéma d'emplois par ministères (en ETPT) est fixé comme suit pour 2012 (cf. article 36 du projet de loi de finances) :

Désignation du ministère ou du budget annexe	PLF 2012	LFI 2011	Incidence des créations et suppression d'emplois (en ETPT)	Evolution %
I. Budget général	1.923.336	1.962.343		- 1,99
Affaires étrangères et européennes	15.024	15.402	- 94	- 2,45
Agriculture, alimentation, pêche et aménagement du territoire	31.812	32.420	- 551	- 1,88
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	139.495	142.466	- 2.973	- 2,09
Culture et communication	11.014	11.124	- 100	- 0,99
Défense et anciens combattants	293.198	301.341	- 7.821	- 2,70
Ecologie, développement durable, transports et logement	60.305.	61.885	- 1.313	- 2,55
Economie, finances et industrie	14.005	14.344	- 259	- 2,36
Education nationale, jeunesse et vie associative	953.356	968.184	- 15.234	- 1,53
Enseignement supérieur et recherche	17.298	24.485	0	- 29,35
Fonction publique	-	-		

¹ Les ETPT (équivalents temps plein travaillé) 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.

³ Cf. rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations (2012).

Désignation du ministère ou du budget annexe	PLF 2012	LFI 2011	Incidence des créations et suppression d'emplois (en ETPT)	Evolution %
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	280.534	283.164	- 2.232	- 0,93
Justice et libertés	76.887	76.025	615	+ 1,13
Sports	-	-		
Services du Premier ministre	9.224	9.109	52	+ 1,26
Solidarités et cohésion sociale	-	-		
Travail, emploi et santé	21.184	22.394	- 441	- 5,40
Ville	-	-		
II. Budgets annexes	11.985	12.118	- 161	- 1,10
Contrôle et exploitation aériens	11.151	11.268	- 145	- 1,04
Publications officielles et information administrative	834	850	- 16	- 1,88
Total général	1.935.321	1.974.461	- 30.512	- 1,98

La réduction importante des effectifs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'explique principalement par l'accession de nouveaux établissements d'enseignement supérieur à l'autonomie financière.

Pour le reste, tous les ministères, à l'exception de la justice, voient leur plafond d'emploi diminué par rapport à l'année précédente, les plus touchés étant le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, la défense et le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Notons que l'application du principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite repose, pour 2012, sur une évaluation à 55.900 départs en retraite pour les fonctionnaires civils, ce qui porte le taux de réduction à 54,38 %, soit au-dessus de la règle.

• **Le maintien du retour catégoriel**

Le principe de restitution aux agents de la moitié des économies en résultant -fixé par le président de la République- a été maintenu pour le nouveau train de suppression de postes.

Ce « retour » de 50 % est constitué de mesures catégorielles décidées par chacun des ministères pour un coût total de 544 millions d'euros en 2010 (547,21 millions d'euros en 2009). S'y ajoutent des mesures catégorielles interministérielles.

Ministère	Coût 2010 des mesures catégorielles en M€
Affaires étrangères et européennes	6,4
Agriculture et pêche	10,3
Budget, comptes publics et fonction publique	79,8
Culture et communication	1,3
Défense	100,2
Écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire	24,7
Économie, industrie et emploi	9,6
Éducation nationale	119,2
Enseignement supérieur et recherche	13,7
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	149,1
Justice	9,2
Santé, jeunesse, sports et vie associative	4,2
Services du Premier ministre	4,1
Travail, relations sociales, famille et solidarité	12,1
Ensemble des ministères	544

Source : RAP 2010

Il est intéressant de noter les économies générées par l'application du non-remplacement de 1 sur 2 : liées au schéma d'emplois, elles se sont respectivement élevées à 860 millions d'euros et 808 millions d'euros pour 2009 et 2010 (ce gain est évalué à 3 milliards d'euros pour la période 2011 - 2013 dont près de 970 millions d'euros en 2012).

2. Des mesures RGPPistes aux implications diverses

Selon les renseignements transmis à votre rapporteur, « *les économies en effectifs du projet de loi de finances pour 2012 s'appuient pour l'essentiel sur les réformes annoncées à l'occasion des CMPP de 2007 et 2008* ».

Ces mesures sont diverses : mutualisation des fonctions support, recentrage des secteurs ministériels sur leur « cœur de métier », restructurations administratives ... Si certaines d'entre elles permettent de réaliser incontestablement des gains d'effectifs, d'autres procèdent à des transferts de charges entre administrations, voire à un allègement des missions jusque-là assumées, ce qui n'est pas sans susciter des interrogations sur le périmètre de l'action de l'Etat et le devenir des fonctions délaissées. La lecture des tableaux répertoriant les mesures RGPP les plus significatives en termes de réduction d'effectifs -selon le Gouvernement- est à cet égard éclairante.

Quelques exemples :

- regrouper et mutualiser les fonctions support de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger au sein de services communs de gestion (ministère des affaires étrangères et européennes) ;

- rationaliser l'organisation des services en charge de la définition et du pilotage de la politique culturelle (ministère de la culture et de la communication) ;

- poursuivre la modernisation du fonctionnement des greffes pénitentiaires (ministère de la justice et des libertés).

Mais aussi :

- recentrer les forces mobiles sur les missions prioritaires et en réduire le format ;

- réduire la mobilisation des forces de sécurité assurant la garde des dépôts et la police des audiences grâce au recours aux réservistes de la police nationale et de l'administration pénitentiaire, aux prestataires privés et à de nouveaux outils (ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration).

Evolution des schémas d'emplois (LFI 2008 - PLF 2012)

MINISTERES (HORS BUDGETS ANNEXES)	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012
	Schémas d'emplois en ETP				
I. BUDGET GENERAL	-22.791	-30.529	-33.493	-31.426	-30.258
Affaires étrangères et européennes	-118	-190	-255	-160	-140
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	-575	-650	-730	-650	-653
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	-2.625	-2.812	-3.020	-3.127	-2.870
Culture et communication	-106	-103	-125	-93	-93
Défense et anciens combattants	-5.037	-8.250	-8.250	-8.250	-7.462
Écologie, développement durable, transports et logement	-1.092	-1.400	-1.294	-1.287	-1.309
Économie, finances et industrie	-205	-287	-324	-273	-245
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	-11.200	-13.500	-16.000	-16.000	-14.000
Enseignement supérieur et recherche	0	-450	0	0	0
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	-3.206	-2.956	-3.463	-1.597	-3.621
Justice et libertés	1.615	512	400	400	515
Travail, emploi et santé	-290	-483	-501	-443	-429
Services du Premier ministre	48	40	69	54	49

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

3. La soumission naturelle des opérateurs de l'Etat à la règle générale

Comme le remarquait notre collègue Dominique de Legge, rapporteur de la mission sénatoriale d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, « *la difficulté de*

maîtriser la masse salariale de l'Etat était renforcée par la dynamique de l'emploi relevant des opérateurs de l'Etat »¹.

Les passerelles entre ministères et opérateurs n'assuraient pas une parfaite lisibilité de l'application du principe de déflation des effectifs des agents de l'Etat.

Très logiquement, hors emplois à durée limitée intégralement financés sur ressources propres, les 560 opérateurs de l'Etat sont soumis, depuis 2011, à un effort comparable à la règle du non-remplacement de un sur deux : il consiste en une réduction du plafond d'emplois de - 1,5 % ETP par an sur trois ans. Pour 2012, le plafond d'emplois diminue de 1.106 ETP.

Rappelons que la qualification d'opérateur de l'Etat est subordonnée à la réunion de 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 celui-ci directement sous forme de subvention ou indirectement via des ressources affectées ;

3- un contrôle direct par l'Etat.

Le périmètre 2012 s'est réduit par rapport à l'année précédente.

D'une part, 39 opérateurs ont été retirés de la liste des 584 entités répertoriées en 2011 :

- 6 parce qu'ils ne répondaient pas aux critères de qualification comme l'institut national des jeunes aveugles de Paris ;

- 12 ont été fermés ou dissous ;

- 18 ont fait l'objet d'un regroupement (ex : l'école nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand (ENITAC) et l'école nationale vétérinaire de Lyon (ENVL) ont créé l'institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement (Vet Agro Sup)) ;

- 3 ont disparu par intégration tel l'inventaire forestier national (IFN) dans l'institut géographique national (IGN).

En revanche, 15 organismes ont été classés dans le périmètre des opérateurs :

- 8 créés consécutivement à des regroupements ;

- 7 opérateurs nouveaux telle la Maison de l'Histoire de France.

Pour 2012, d'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, *« la réduction globale du plafond d'autorisation d'emplois des opérateurs de l'Etat à périmètre constant et hors programmes exonérés de la mission Recherche et enseignement supérieur, s'établit à - 0,8 % par rapport à la LFI 2011 (- 1.111 ETP). »*

¹ Cf. rapport d'information n° 666 (2010-2011).

Il est intéressant de noter l'évolution, sur le quinquennat, du schéma d'emplois des opérateurs qui correspond aussi aux transferts opérés depuis les ministères et traduit les changements structurels opérés dans les interventions de l'Etat :

Mission	Prév 2008	Prév 2009	Prév 2010	Prév 2011	Prév 2012
Action extérieure de l'Etat	6.523	6.523	6.510	6.720	6.767
Administration générale et territoriale de l'Etat	47	140	116	118	330
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	17.240	16.952	16.206	16.268	15.810
Aide publique au développement	305	299	244	28	28
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1.128	1.113	1.445	1.480	1.425
Culture	17.931	17.876	17.786	15.043	15.187
Défense	4.476	4.754	4.767	4.808	4.830
Direction de l'action du Gouvernement	527	527	643	646	647
Ecologie, développement et aménagement durables	14.093	14.102	14.243	13.845	14.165
Economie	3.025	3.605	3.880	3.453	3.442
Enseignement scolaire	5.072	5.037	4.919	4.886	4.479
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1.504	1.482	1.468	1.428	1.404
Immigration, asile et intégration	1.553	1.302	1.282	1.277	1.230
Justice	1.271	1.124	533	527	521
Médias, livre et industries culturelles	0	0	0	2.769	2.726
Outre-mer	129	126	124	122	150
Politique des territoires	0	0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	109.083	143.127	203.561	233.142	240.656
Régimes sociaux et de retraite	471	459	447	440	436
Santé	2.969	2.995	2.672	2.657	2.660
Sécurité	147	145	131	129	127
Sécurité civile	124	122	121	0	0
Solidarité, insertion et égalité des chances	357	357	9.798	9.739	9.314
Sport, jeunesse et vie associative	840	833	1.035	976	1.702
Travail et emploi	27.334	41.974	45.012	44.062	44.052
Ville et logement	623	563	407	468	464
Contrôle et exploitation aériens (budget annexe)	12	524	529	897	878
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (CAS)	0	0	0	0	26
Total	216.784	266.061	337.879	365.928	373.456
(sources)	(Jaune 2009)	(LFI 2009)	(LFI 2010)	(LFI 2011)	(PLF 2012)

Source : DGAFP

Ces données sont présentées par missions budgétaires et à périmètre courant, c'est-à-dire en incluant les mesures de transfert qui impactent les plafonds des opérateurs.

B. LES ADAPTATIONS DU CADRE STATUTAIRE

Divers chantiers permettent d'accompagner la réforme de l'Etat en fluidifiant la gestion des personnels.

1- Il s'agit tout d'abord de la **politique de fusions de corps** qui est antérieure au lancement de la RGPP puisqu'elle remonte à 2005.

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

Depuis 2005, 320 suppressions de corps ont été opérées dont 242 en 2007. Au total, elles se répartissent comme suit :

- 262 corps de catégorie C,
- 24 corps de catégorie B,
- 34 corps de catégorie A.

459 corps étaient concernés : 360 corps de catégorie C, 40 de catégorie B et 59 de catégorie A.

Ces fusions ont été majoritairement réalisées dans le cadre de la réforme statutaire de la catégorie C, qui a unifié en quatre grades l'organisation de corps qui recrutaient auparavant à des niveaux différents.

Aujourd'hui, on dénombre :

- 380 corps actifs ;
- 222 corps en voie d'extinction de fait ou de droit dont 71 dans les établissements publics.

Notons que 70 corps regroupent 80 % des effectifs des administrations de l'Etat (hors établissements publics) et que, à l'inverse, comptent moins de 150 fonctionnaires 115 corps des administrations de l'Etat et 116 corps des établissements publics.

Le Gouvernement a souhaité accélérer le mouvement et poursuit donc un nouveau programme quinquennal de fusion sur un triple fondement :

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

L'objectif final poursuivi est de parvenir à 230 corps vivants à l'horizon 2015, dont 329 dès le premier semestre 2012.

Dans ce cadre, trois corps interministériels à gestion ministérielle seront créés : attachés d'administration de l'Etat ; conseillers techniques de service social ; assistants de service social. Par ailleurs, au titre des corps communs à plusieurs ministères, 2012 devrait être l'année de la naissance d'un corps d'ingénieurs commun au MEDDTL (ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement) et au MAAPRAT (ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire) d'une part, aux opérateurs Météo-France et Institut géographique national d'autre part.

Ce processus de fusion, en harmonisant progressivement les statuts, facilite la gestion des personnels particulièrement dans le cadre actuel de restructuration des administrations avec l'ample réforme des services déconcentrés et favorise la mobilité.

2- La **mobilité voulue** des fonctionnaires

Le législateur est intervenu en 2009 pour encourager et favoriser la mobilité à l'intérieur de la fonction publique dans et entre ses trois versants -Etat, territoriale et hospitalière- : ouverture de tous les corps et cadres d'emplois par la voie du détachement ou de l'intégration directe nonobstant les dispositions contraires des statuts particuliers.

Pour ce faire, la loi du 3 août 2009 a prévu un ensemble de garanties : droit à intégration à l'issue d'un détachement de cinq ans, reconnaissance des avantages de carrière acquis lors d'une mobilité sur la base du principe du plus favorable.

A ce jour, cette réforme n'a pas encore produit les résultats escomptés avec sa mise en place. Les données transmises à votre rapporteur dénombrent 5,2 % des agents titulaires de l'Etat qui ont changé de département entre 2008 et 2009 (contre 4,9 % entre 2007 et 2008) et 2,2 % de catégorie socioprofessionnelle. Mais la mise en œuvre de la RGPP n'est pas propice à la mobilité choisie comme donnée intégrante d'un plan de carrière et d'une diversification voulue du parcours professionnel. L'architecture des services de l'Etat doit être stabilisée avant d'évaluer les avancées votées en 2009.

*

* *

Une fois de plus, votre rapporteur s'inquiète d'une application trop systématique de la règle du non-remplacement de un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Il ne s'agit pas pour elle de contester cet objectif déflationniste. Moderniser l'administration est en effet un devoir. Mais la France n'est pas un espace homogène, certains territoires sont plus vulnérables en raison de leur situation géographique, démographique, budgétaire ; ils ont donc, plus que d'autres, besoin de la présence de l'Etat et de la solidarité nationale. Aussi, il importe de ne pas les abandonner et de répartir en conséquence les suppressions d'effectifs et d'ajuster la réorganisation des services publics. Le développement harmonieux du territoire est à ce prix.

L'Etat-employeur a entrepris, depuis quelques années, de moderniser sa gestion des ressources humaines. Cette fonction est, en effet, essentielle dans cette période de restructurations et de réformes qui ne peuvent réussir sans l'implication des personnels informés pleinement sur les évolutions qui les touchent et leurs objectifs. La formation aux nouvelles fonctions et procédures est, à ce titre, primordiale.

II. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE EN HAUSSE RELATIVE

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 pour la formation des fonctionnaires d'une part, et pour l'action sociale d'autre part. Les crédits qui y sont inscrits ne sont donc qu'un pâle reflet de son intitulé : ils représentent une infime part du total consacré aux agents publics, disséminé dans les budgets des différents ministères. Ils sont, cependant, emblématiques, pour les deux actions qu'ils financent, des évolutions pesant sur la fonction publique depuis plusieurs années qu'il s'agisse de la professionnalisation du recrutement et de la formation, de la mobilité voulue entre les corps ou encore des restructurations affectant les administrations par la mise en œuvre de la RGPP.

Il n'en reste pas moins que l'intitulé du programme 148 mériterait d'être précisé pour en assurer la lisibilité. Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a recommandé, en septembre 2010, de le dénommer « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* ». Même s'il n'assure pas une traduction parfaite du contenu de ce budget, il souligne l'interministérialité des crédits qui y sont inscrits. La réflexion se poursuit -semble-t-il-. Aujourd'hui, seuls le libellé et le périmètre de certains objectifs et indicateurs ont été modifiés « *afin d'améliorer l'évaluation des actions relatives au pilotage de la GRH par la DGAFP (direction générale de l'administration et de la fonction publique)* », selon les éléments recueillis auprès du ministère.

Le libellé des trois objectifs du programme a en effet été affiné. Aux trois principes fixés pour 2011 :

-1. promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat ;

-2. moderniser la formation des fonctionnaires ;

-3. optimiser la gestion des prestations d'actions sociales interministérielles,

ont succédé pour 2012 :

1- développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique ;

2- optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires ;

3- optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale.

Pour le reste, seul l'indicateur 2-2 a été modifié : précédemment relatif à l'état d'avancement de la politique de rénovation des concours, il s'attache aujourd'hui à mesurer le nombre de stagiaires ayant suivi au moins une action de formation dans le cadre du dispositif interministériel.

Pour autant, l'intitulé du programme demeure aussi ambigu.

Les deux axes retenus pour conduire la stratégie de performance du programme 148 dépassent cependant les seules actions financées par le programme.

A. UNE STRATÉGIE FONDÉE SUR LA MODERNISATION ET L'EFFICIENCE

• Le premier axe de la stratégie de performance retenue pour la fonction publique est celui du **développement des instruments de modernisation et de professionnalisation de la gestion des ressources humaines** (GRH).

Les mesures prises à cette fin (et évaluées par les objectifs *1. Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique et 2. Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires*) visent à :

1 – améliorer la gouvernance et la professionnalisation de la GRH en renforçant le positionnement de « DRH-groupe » de la DGAFP (direction générale de la fonction publique et de l'administration) – *cf* indicateur 1.1 - suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des RH ;

2 – poursuivre la refondation de la politique salariale – *cf* indicateur 1.2 - proportion d'agents rémunérés à la performance ;

3 – maintenir et accélérer la simplification de l'architecture statutaire – *cf* indicateur 1.3 - nombre de corps fusionnés ou mis en extinction ;

4 – poursuivre la professionnalisation des recrutements tout en contribuant à diversifier davantage les profils – *cf* indicateur 2.1 dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA et indicateur 2.2 nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue dans le cadre de l'offre interministérielle ;

5 – continuer les réformes engagées en matière d'égalité professionnelle par le renforcement de l'accès des femmes à l'encadrement supérieur et aux emplois de direction et d'une meilleure conciliation entre vies professionnelle et privée.

• Le second axe de la stratégie de performance 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 réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale* » en mesurant notamment les coûts de gestion des prestataires extérieurs chargés de la mise en œuvre des prestations (indicateur 3. 2).

- **Le pilotage du programme par la DGAFP, « DRH Groupe »**

Le programme 148 est mis en œuvre par la DGAFP, chargée de piloter et de coordonner la GRH dans les administrations de l'Etat et d'animer le dialogue social interministériel.

Si elle est placée sous l'autorité conjointe du Premier ministre et du ministre de la fonction publique, son rattachement budgétaire est éclaté :

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

Son schéma d'emplois s'établit pour 2012 à 155 ETPT dont :

- 30 A+
- 86 de catégorie A
- 16 de catégorie B
- 23 de catégorie C.

La répartition catégorielle des emplois de la DGAFP est représentative des missions dévolues à cette administration : la conception et la mise en œuvre de la politique de la fonction publique qui « *se traduit par la production de normes ou de référentiels, par l'animation de réseaux et par une fonction de pilotage, d'impulsion et de coordination des actions menées par les ministères* »¹

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

- ses moyens de fonctionnement courant sont inscrits au programme support 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* au titre de la mutualisation de la gestion des fonctions support des services centraux ministériels.

Depuis le mois de juin 2011, la DGAFP s'est installée dans les anciens locaux du SGAE (secrétariat général aux affaires européennes), boulevard Diderot dans le XIIème arrondissement de Paris, alors que son ministre est désormais installé rue de Grenelle, un éloignement pas très efficient.

La réorganisation de la DGAFP en DRH groupe

DRH Groupe, la DGAFP doit s'assurer de la cohérence des politiques RH des différents ministères « *pour maintenir l'unité de la fonction publique* » et mettre en œuvre les « *orientations gouvernementales tout en s'assurant des conditions effectives du dialogue social* ». Cinq instruments lui permettent d'accompagner cette démarche :

- les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines entre la DGAFP et les secrétaires généraux et DRH des ministères ;
- les séminaires avec l'ensemble des DRH et des secrétaires généraux ;

¹ Cf. PAP 2012.

- les réseaux européens, particulièrement le groupe de travail « RH » du réseau européen des administrations publiques (EUPAN), piloté par la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne ;
- le tableau de bord interministériel de la performance de la fonction RH destiné à offrir aux ministères un ensemble d'indicateurs ;
- des études sur l'emploi public.

B. DES CRÉDITS AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

Le programme 148 comprend deux actions :

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

Le budget correspondant pour 2012 s'élève à 227.918.262 € en autorisations d'engagement (AE) et à 230.229.912 € en crédits de paiement (CP), une augmentation de 4 % dont s'est félicité le ministre, M. François Sauvadet, devant votre commission¹.

Si l'évolution constatée s'établit en réalité à + 3,08 %, force est de constater qu'elle est contrastée : si l'enveloppe consacrée à l'action sociale croît de 5,52 %, les crédits de formation diminuent de 1,01 %.

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

Intitulé	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	Variation %
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	71 038 240	78 929 157	82 393 218	82 832 938	82 428 905	81.588.263	- 1,01
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	100 965 515	142 842 951	137 750 391	138 491 647	138 672 303	146.329.999	+ 5,52
TOTAL	172 003 755	221 772 108	220 143 609	221 324 585	221 101 208	227.918.262	+ 3,08

Source : données du ministère de la fonction publique.

¹ Cf. audition du 26 octobre 2011.

Les crédits ont été modifiés lors de leur examen par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement proposé par le Gouvernement dans le cadre du « coup de rabet » selon les mots du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, Mme Valérie Pécresse¹ : ils ont été minorés de 2,8 M€ soit une diminution de 1 M€ des subventions versées à l'ENA et aux IRA et le report de certaines opérations du programme pluriannuel de rénovation des restaurants inter-administratifs.

1 - La formation des fonctionnaires : des crédits en baisse

81 588 263 € sont inscrits à ce titre, un crédit équivalent à celui de 2011 (82 428 905 €), budgétant :

- les dotations allouées à l'ENA (école nationale d'administration) et aux IRA (instituts régionaux d'administration)

A l'ENA, une réforme des trois concours d'accès à l'école devrait être opérationnelle en 2013.

Par ailleurs, la suppression du classement de sortie voulue par le Gouvernement pour professionnaliser le recrutement des hauts fonctionnaires et lui substituer une procédure d'affectation, est suspendue à la modification -par le législateur- des règles de recrutement des auditeurs de 2^{ème} classe au Conseil d'Etat : rappelons que cette mesure a été votée par le Parlement lors de l'examen de la loi du 12 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, introduite par voie d'amendement à l'Assemblée nationale en première lecture. Cependant, elle a été censurée par le Conseil constitutionnel pour absence de tout lien, même indirect, avec le contenu de la proposition de loi².

Le nombre de postes ouverts aux trois concours, en 2011, est identique à celui de 2010 : 80 dont 40 à l'externe, 32 à l'interne et 8 pour la troisième voie ;

- l'organisation des concours aux cinq **IRA** et les actions de formations interministérielles

L'organisation des concours aux IRA a été réformée en 2007 : d'une part, pour permettre aux candidats de choisir, lors de leur inscription, l'un des cinq instituts (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) pour y être recrutés et formés ; d'autre part, pour réviser leur contenu afin de mieux le caler sur les problématiques générales de la fonction publique. L'ensemble de ces modifications ont entraîné une augmentation du nombre de candidats ainsi que du taux de présence aux épreuves. Les dernières sessions (2009/2010 et 2010/2011 pour laquelle 663 postes ont été offerts) ont confirmé ces tendances.

¹ Cf. débats Assemblée nationale – 1^{ère} séance du 14 novembre 2011.

² Cf. décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011.

Le taux de réussite à l'entrée des IRA tous concours confondus approche les 60 %. Notons que les résultats des classes préparatoires intégrées (CPI) au concours externe progressent de 35 % en 2010 à 40 % en 2011.

En revanche, le bilan est plus mitigé à l'ENA. C'est pourquoi le dispositif CPI a été révisé pour la promotion 2010-2011 : afin de mieux accompagner les élèves qui en bénéficient, la condition de diplôme repose sur un master mieux adapté aux épreuves d'économie ou de droit, le tutorat est renforcé et la méthodologie est privilégiée.

- des crédits de communications et études (guides méthodologiques, rapports ...)
- des subventions aux organisations syndicales
- le financement des vingt-six instituts et centres de préparation à l'administration générale
- la subvention à l'institut européen d'administration publique de Maastricht.

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 qui, notamment, élabore des référentiels et labellise des formations, et sur le réseau des écoles de service public (RESP).

Les écoles de service public dans la réforme

Après la professionnalisation des formations initiales dispensées par les écoles de service public, une nouvelle étape est aujourd'hui entreprise pour rapprocher celles-ci parallèlement aux réorganisations et plans de fusions de corps.

Le Premier ministre a missionné, le 27 mai 2011, l'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier pour identifier les rapprochements ou les regroupements d'écoles possibles et indiquer les mutualisations réalisables en matière d'enseignement.

La mission devait remettre ses conclusions au ministre de la fonction publique le 15 octobre dernier.

• L'action de formation des ministères : une optique prioritairement professionnalisante

Parallèlement aux actions financées sur le programme 148, les ministères consacrent plus de 2,1 milliards environ 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'élève à 3,6 jours par agent. Cette moyenne masque les différences de volume selon les ministères et les catégories de fonctionnaires.

Entre 60 et 80 % des actions de formation ministérielle constituent des formations « métier » concernant les missions spécifiques des départements considérés. Votre rapporteur insiste sur l'importance essentielle de ce secteur en ces temps de bouleversements des administrations de l'Etat et de leurs interventions. Il convient d'y porter un intérêt tout particulier.

La DGAFP promeut une meilleure efficacité de la formation sous deux angles : d'une part, avec l'ouverture réciproque aux stages ministériels par l'intermédiaire des plateformes régionales RH ; d'autre part, par la mise en place d'actions transversales au moyen d'un catalogue national de formations prises chacune en charge pour tous par un seul département ministériel.

2 – L'action sociale interministérielle : une action soutenue

En hausse de 5,52 %, 64,20 % des crédits inscrits au titre du programme 148 pour 2012 sont consacrés à l'action sociale interministérielle, soit 146.329.999 € en AE et 148.641.649 € en CP (+ 7,48 % par rapport à 2011). La croissance des crédits découle principalement de l'inscription d'une dotation de 10 millions d'euros pour financer la nouvelle aide ménagère à domicile ; suspendue depuis 2009, elle sera réintroduite à compter du premier semestre 2012.

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

Les cinq 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 dans le cadre d'un plan pluriannuel qui devrait se poursuivre jusqu'en 2014).

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.

Des prestations au succès variable

Les éléments recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de la fonction publique permettent de mesurer l'intérêt rencontré par chacune des prestations individuelles.

- *Le chèque vacances*

Bénéficiaire, sous conditions, à l'ensemble des agents actifs et retraités de l'Etat, il repose aujourd'hui 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. Depuis le 1^{er} avril 2009, une majoration à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'Etat est accordée par le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) aux agents handicapés en activité.

En 2011, le barème de ressources a été naturellement revalorisé dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu (1,5 %).

Suivant l'augmentation du SMIC, la valeur maximale du chèque vacances l'a également été pour permettre une épargne mensuelle comprise entre 2 % et 20 % du salaire minimum apprécié sur une base mensuelle.

On constate pour 2010 une diminution de 16 % du nombre de dossiers servis par rapport à 2009 soit un total de 110.000 bénéficiaires environ pour un montant de 27,54 millions d'euros. Rappelons que lors de la discussion du précédent budget, les prévisions pour 2011 visaient un effectif de 142.000 agents.

Aussi, pour renforcer l'attractivité de cette prestation, plusieurs modifications devraient être mises en œuvre pour les plans d'épargne ouverts à compter du 1^{er} octobre 2011 : nouvelle tranche de bonification à 30 % par modification des tranches actuelles à 20 et 25 % ; revalorisation de 15 % du barème actuel de ressources pour élargir la population bénéficiaire. Le Gouvernement attend de ces mesures une hausse d'environ 15.000 bénéficiaires dès 2012 pour 24.000 en année pleine, correspondant à une dépense nouvelle de 5,66 millions d'euros pour 2012. En conséquence, l'enveloppe consacrée à cette prestation est de 35,8 millions d'euros, montant total de la dépense estimé pour 2012.

- *L'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP)*

Ce dispositif concerne l'accès au logement locatif des personnels intégrant la fonction publique de l'Etat : premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement.

La dépense totale, pour 2010, s'est élevée à 6,54 millions d'euros pour près de 6.500 bénéficiaires, en baisse par rapport à 2009 (7,2 millions d'euros et 8.000 agents).

Le nombre des ouvertures de droits à l'AIP est estimé à 7.000 pour 2012.

- *Le prêt mobilité*

Institué à la fin du mois de juillet 2007, c'est un prêt à taux zéro, d'un montant maximum de 2.000 euros, d'une durée maximale de 3 ans. Il peut financer le dépôt de garantie, les frais d'agence et de déménagement.

161 agents en ont bénéficié en 2010 pour une dépense correspondante de 0,01 million d'euros (208 agents pour 0,02 million d'euros en 2009).

L'insuccès rencontré par cette prestation semble être lié à sa nature -une aide remboursable- et à l'existence concomitante d'aides directes propres aux ministères.

Ce constat conduit donc à sa suppression à compter du 1^{er} janvier 2012.

- *Le CESU garde d'enfant*

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.

C'est une prestation au succès croissant :

- en 2010, le CESU 0/3 ans a connu une augmentation de 12,6 % par rapport à 2009 avec 29,64 millions d'euros pour 102.000 ouvertures de droits environ ;

- cette tendance est plus que doublée pour le CESU 3/6 ans : 21 millions d'euros pour 75.000 ouvertures de droits soit une augmentation de 28,7 % par rapport à 2009.

Le montant moyen d'aide a été, en 2010, de 306 euros par dossier.

Cependant, à compter du 1^{er} janvier 2012, l'octroi de cette prestation sera conditionné à la présentation de justificatifs de frais de garde durant les heures de travail. C'est pourquoi l'enveloppe inscrite au programme 148 est calculée sur un nombre de bénéficiaires estimé pour 2011 -186.000- et s'établit en conséquence à 55,15 millions d'euros.

- Votre rapporteur se réjouit de constater l'aboutissement de la réflexion sur **l'aide ménagère à domicile (AMD)**, qui sera réintroduite avant le 1er mars 2012, comme s'y est engagé le ministre de la fonction publique.

Rappelons que cette aide bénéficiant aux agents retraités de l'Etat et à leurs ayants-cause faiblement dépendants et, à ce titre, ne justifiant pas de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie), a été suspendue en 2009. Constatant que les critères de la prestation de l'Etat étaient moins stricts que ceux du régime général (dépendance limitée et revenus supérieurs), le Gouvernement a réfléchi à sa rénovation pour mieux cibler sa population.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de la fonction publique, la nouvelle aide, versée sous condition de ressources, « *reposera, d'une part, sur une identification ciblée de ses bénéficiaires, en l'occurrence les retraités les plus fragiles physiquement et financièrement, et d'autre part, sur une réponse adaptée à leurs besoins* ».

Le CIAS (comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat) a souhaité que l'aide repose sur une évaluation fine des besoins des retraités et, en réponse, sur une offre diversifiée de services.

Une dotation de 10 millions d'euros est inscrite au programme en conséquence.

Lors de son audition par votre commission des lois, le 26 octobre 2011, le ministre de la fonction publique, M. François Sauvadet, a indiqué que les critères -calqués sur ceux de la CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse) qui gèrera cette prestation, et déterminés lors de la réunion du CIAS du 28 octobre suivant- devraient bénéficier dans un premier temps à 5.000 personnes.

III. 2011 ET LE RENOUVEAU DU DIALOGUE SOCIAL

La loi du 5 juillet 2010 constitue une étape importante pour la concertation dans la fonction publique dans ses trois versants -Etat, territoriale et hospitalière-. Elle consacre juridiquement les pratiques de négociation qui s'y sont progressivement développées.

A. LE CADRE NOUVEAU DE LA CONCERTATION

Transcription des accords de Bercy signés le 2 juin 2008 entre le Gouvernement et six des huit organisations syndicales représentant plus de 75 % des personnels (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC), la réforme poursuit quatre objectifs :

1. conforter la légitimité des organisations syndicales de fonctionnaires.

Les candidatures aux élections professionnelles sont désormais ouvertes aux syndicats qui, dans la fonction publique concernée, sont légalement constitués depuis deux ans au moins et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ou aux organisations affiliées à une union de syndicats qui remplit les mêmes critères.

La seule prise en compte des résultats du scrutin pour déterminer la représentativité des syndicats et donc leur présence au sein des instances de concertation, leur capacité de négociation et les moyens dont ils disposeront, marque un tournant par rapport au système antérieur.

En effet, jusque là, la place des organisations syndicales s'appréciait au regard d'un double critère : les conditions du code du travail (effectifs, indépendance, cotisations, expérience, ancienneté et attitude patriotique pendant l'occupation) et la présomption de représentativité instituée par le statut général de la fonction publique sur deux critères alternatifs -disposer d'un siège dans chacun des trois conseils supérieurs ou recueillir au moins 10 % de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections aux CAP et au moins 2 % dans chaque fonction publique- ;

2. promouvoir la place de la négociation dans la fonction publique.

Si le fonctionnaire demeure dans une situation statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration, le dialogue social irrigue aujourd'hui les rapports entre l'employeur public et ses agents tant au niveau national qu'au niveau local. Les accords conclus dans ce cadre n'ont pas d'effet juridique¹ ; ils se multiplient, cependant, et engagent de fait les partenaires en les responsabilisant. Le nouveau cadre législatif « *cherche(nt) surtout (...) à favoriser la recherche de compromis entre l'administration et les organisations syndicales pour toute évolution des règles entrant dans ce champ* »² ;

3. renforcer le rôle et améliorer le fonctionnement des organismes consultatifs : création du Conseil commun de la fonction publique et suppression du paritarisme numérique ;

4. conforter et améliorer les droits et moyens des organisations syndicales.

La rénovation des moyens des syndicats a fait l'objet de six réunions de travail avec les organisations aux positions très divergentes, qui ont abouti à la finalisation d'un relevé de conclusions le 29 septembre dernier ; celui-ci constituera le socle d'un prochain décret.

A ce jour, le point d'orgue de ce vaste chantier ouvert en 2008 est intervenu le 20 octobre 2011 avec l'organisation des élections professionnelles dans les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière.

B. LE SCRUTIN DU 20 OCTOBRE : UNE AUDIENCE PERFECTIBLE

Auparavant, ont été publiés les décrets d'application des modifications apportées par la loi du 5 juillet 2010 aux comités techniques et commissions administratives paritaires (cf. décrets du 15 février 2011 pour la fonction publique de l'Etat et décrets du 26 mai 2011 pour la fonction publique hospitalière).

¹ Le critère de validité retenu par la loi est celui de l'accord majoritaire en voix, c'est-à-dire signé par des syndicats totalisant la majorité au moins des suffrages lors des dernières élections au niveau de négociation de l'accord.

² Circulaire du 22 juin 2011 relative à la négociation dans la fonction publique.

Permis par l'harmonisation de la durée des mandats, le renouvellement simultané des organismes consultatifs selon les nouvelles règles fixées en 2010, a concerné environ 1.900 instances pour la fonction publique de l'Etat (commissions administratives paritaires, comités techniques, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Pour l'hospitalière, il s'agissait de près de 3.800 organismes (commissions administratives paritaires locales, départementales et comités techniques des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux employant du personnel hospitalier). Les élections dans la territoriale auront lieu en 2014 ; dans l'intervalle, les décrets la concernant devront avoir été publiés.

Le corps électoral était composé de près de 2 millions d'agents de l'Etat, de la Poste et de France Telecom ainsi que de plus de 950.000 agents hospitaliers.

Comme l'annonçait un communiqué du ministère de la fonction publique, *« afin de faire de ces élections une réussite, tous les ministères et la fonction publique hospitalière ont mis en œuvre des actions de communication en direction des agents »*, ajoutant : *« il est important que chaque agent de la fonction publique contribue à faire du rendez-vous du 20 octobre un succès en se mobilisant, en prenant part aux débats et en allant voter. »*

« Moment unique » selon le ministre¹, ces élections ont fait l'objet de modalités d'organisation adaptées et d'une information particulière notamment sur le portail de la DGAFP et du ministère chargé de la santé avec une rubrique questions/réponses.

Avec la volonté affichée d'en faciliter le déroulement, le ministère de l'éducation nationale avait choisi exclusivement le vote électronique par internet pour l'ensemble de ses scrutins. La Poste et la Caisse des dépôts et consignations avaient également retenu ce mode de votation -préalablement réglementé par un décret du 26 mai 2011- mais concurrentement avec le vote à l'urne.

Le décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 prévoit que :

- le vote électronique peut constituer une modalité exclusive d'expression des suffrages ou constituer avec le vote à l'urne ou le vote par correspondance l'une de ces modalités ;

- il se déroule sur le lieu de travail ou à distance, pendant une période fixée par l'autorité ministérielle ou administrative entre 24 heures et 8 jours ;

- l'électeur reçoit au moins 15 jours avant le premier tour du scrutin une notice d'information détaillée sur le déroulement de celui-ci et un moyen d'authentification lui permettant d'y participer ;

- avant le début des opérations de scellement, il est procédé à des tests des systèmes de vote et de dépouillement.

¹ Cf. audition de M. François Sauvadet, ministre de la fonction publique par la commission des lois (26 octobre 2011).

Par ailleurs, une « hot line » avait été mise en place à la DGAFP dès le mois de juin pour aider les responsables des ressources humaines chargés d'organiser les opérations électorales dans les ministères. Une assistance analogue a également été mise en place pour la fonction publique hospitalière.

Pourtant, les résultats sont décevants : la participation est inférieure à celle constatée aux précédentes élections.

S'élevant à 68,4 % dans les ministères pour la constitution des commissions administratives paritaires en 2008, elle s'affaïsse à 48,7 % en 2011 (hors justice¹) et « dégringole » même à 38,5 % à l'éducation nationale. On doit préciser qu'en raison de l'effectif de son corps électoral (957.034 inscrits) qui constitue la moitié de celui de l'Etat (1.818.205 inscrits), la faible participation relevée dans ce département abaisse mécaniquement le taux global.

Dans la fonction publique hospitalière, le taux de participation s'établit à 50,59 % le 20 octobre (955.981 inscrits) contre 58,22 % en 2007.

Élections professionnelles - fonction publique de l'État

Participation électorale aux CAP 2008-2010

(hors justice et FT)

	Inscrits	Votants	En %
Affaires étrangères	5 932	3 295	55,5
Affaires sociales	30 037	19 785	65,9
Agriculture	29 226	19 839	67,9
Culture	12 349	6 635	53,7
Défense	40 892	28 668	70,1
Écologie	90 241	65 601	72,7
Économie, finances et emploi	174 786	144 039	82,4
Éducation - Administration	164 581	100 761	61,2
Éducation - Enseignement	790 504	508 480	64,3
Intérieur	167 036	133 012	82,6
Services du Premier ministre	2 912	1 886	64,8
Total ministères	1 508 496	1 032 001	68,4

Participation électorale au CT 2010 et 2011

(hors justice et FT)

	Inscrits	Votants	En %
Affaires étrangères	17 693	7 575	42,8
Affaires sociales	28 071	19 982	71,2
Agriculture	38 388	24 754	64,5
Culture	23 777	13 709	57,7
Défense	64 633	47 794	73,9
Écologie	83 341	56 204	67,4
Économie, finances et emploi	158 997	132 182	83,1
Enseignement sup	273 536	83 042	30,4
Éducation nationale	957 034	368 858	38,5
Intérieur	169 973	130 322	76,7
SPM	2 762	1 549	56,1
Total ministères	1 818 205	885 971	48,7

Source : site Internet du ministère de la fonction publique.

Au ministère de l'éducation nationale, le choix avait donc été fait de retenir le vote électronique exclusif.

¹ En raison d'incidents survenus dans l'acheminement du matériel de vote, le scrutin sera organisé au ministère de la justice ainsi qu'à France Telecom le 22 novembre 2011.

Malgré l'ensemble des précautions l'entourant, le scrutin a été perturbé par divers dysfonctionnements : difficultés d'établissement de listes électorales -notamment celles des non-titulaires-, « bugs » informatiques, compatibilité des systèmes ... Un certain nombre d'électeurs se sont ainsi heurtés à des difficultés techniques. Le taux de participation a chuté de 62,7 % en 2008-2010 à 38,5 % le 20 octobre. Mais cet effondrement est-il entièrement dû à ces problèmes informatiques ? Il est aujourd'hui difficile de l'affirmer en l'absence de données précises.

Quoiqu'il en soit, 2014 doit être l'année de la convergence des élections des organismes consultatifs dans les trois fonctions publiques -Etat, territoriale et hospitalière-. Votre rapporteur formule le vœu que les leçons des perturbations regrettables survenues en ce mois d'octobre soient tirées afin d'assurer le succès des prochains scrutins par une grande implication des agents publics.

C'est aussi, pour eux, le signe de leur appartenance à une mission commune au service de l'intérêt général.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur s'est déclaré à titre personnel favorable à l'adoption des crédits du programme 148.

Mais au regard de la politique de réduction des effectifs qui altère la capacité des agents de l'Etat à maintenir le niveau des services publics, votre commission a donné un avis défavorable 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 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

M. Thomas Andrieu, maître des requêtes au Conseil d'État

M. Denis Casanova, secrétaire général

Fédération Syndicale Unitaire

Mme Isabelle Sargeni-Chetaud, secrétaire nationale

Contributions écrites

FNACT-CFTC

FGF-FO