

N° 162

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## 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 2014, 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* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 2) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. STABILISATION DES EFFECTIFS ET PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES</b> .....	8
A. SUPPRESSION D'EMPLOIS ET MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI MINISTÉRIEL .....	8
B. LA CONTRAINTE DES EFFECTIFS HORS MINISTÈRES.....	10
1. <i>L'encadrement fixé aux opérateurs de l'État</i> .....	10
2. <i>La diminution des recrutements locaux à l'étranger</i> .....	13
3. <i>La maîtrise des emplois des autorités publiques indépendantes</i> .....	13
<b>II. LE PROGRAMME 148, SOCLE COMMUN DE FORMATION ET D'ACTION SOCIALE : DES CHOIX NÉCESSAIREMENT CONTRAINTS PAR LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE</b> .....	14
A. LA FORMATION AU SERVICE DE LA PROFESSIONNALISATION ET DE LA DIVERSIFICATION DES RECRUTEMENTS.....	15
B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER DES PRESTATIONS D'ÉQUITÉ.....	18
1. <i>Des modifications substantielles pour 2014</i> .....	19
a) <i>Le recentrage de l'aide à la garde des enfants</i> .....	19
b) <i>La suppression de l'AIP</i> .....	20
2. <i>Des prestations confortées</i> .....	21
a) <i>L'effectivité de la nouvelle aide aux pensionnés faiblement dépendants</i> .....	21
b) <i>Une attractivité renforcée du chèque-vacances</i> .....	22
<b>III. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	23
A. INVERSER LE MOUVEMENT DE PRÉCARISATION DES NON-TITULAIRES.....	23
B. L'ÉLABORATION D'UNE DOCTRINE VERTUEUSE .....	24
<b>IV. LES EFFETS DES MESURES D'INCITATION À LA MOBILITÉ</b> .....	25
A. L'ADOPTION D'UN DISPOSITIF RÉSOLUMENT INCITATIF.....	25
1. <i>La suppression des verrous statutaires</i> .....	25
2. <i>Des incitations indemnitaires</i> .....	26
B. DES RÉSULTATS MITIJÉS.....	27
1. <i>Des réticences à l'intégration directe</i> .....	27
2. <i>L'intérêt porté aux facilités indemnitaires</i> .....	28
C. LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER LES DISPOSITIFS EXISTANTS.....	29
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	31



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marylise Lebranchu, ministre de la fonction publique, de la décentralisation et de la fonction publique, le mardi 5 novembre 2013<sup>1</sup>, la commission des lois, réunie le mercredi 13 novembre 2013 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault<sup>2</sup>, 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 2014.

À titre liminaire, le rapporteur a rappelé que ce budget marquait une stabilisation globale des effectifs de l'État avec une diminution de 0,46 % par rapport à 2013.

Elle a relevé la suppression du jour de carence –sur laquelle elle s'est déclarée réservée- par l'article 67 du projet de loi de finances en contrepartie de contrôles plus stricts des arrêts maladie.

Puis, elle a observé que les crédits de formation et d'action sociale interministérielles du programme 148 diminuaient de 4,96 % en crédits de paiement par rapport à l'année précédente.

Après avoir salué les résultats encourageants des classes préparatoires intégrées, le rapporteur a relevé les principales modifications aux prestations sociales : la suppression de la troisième tranche du barème de l'allocation pour la garde d'enfant et la disparition du prêt à l'installation des personnels de l'État, qu'elle a regrettée.

Elle a souligné que la dotation inscrite dans le budget 2012 suffisait à financer les dépenses estimées en 2013 et 2014 au titre de l'aide au maintien à domicile des pensionnés faiblement dépendants de l'État et qu'en conséquence aucun crédit nouveau n'était inscrit en 2014.

Elle a enfin noté la nouvelle tranche de bonification du chèque vacances au bénéfice des agents de moins de trente ans.

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 2014.

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131104/lois.html#toc3>.

<sup>2</sup> Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante :

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



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La fonction publique poursuit sa mutation sous le coup de la maîtrise des dépenses publiques, de l'évolution du rôle et des missions de l'État, des changements de mode de gestion publique : professionnalisation des agents, modernisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations, simplification de l'architecture statutaire...

2013, année de pause législative, ouvre la voie à l'organisation des recrutements réservés aux contractuels pour la mise en œuvre du quinzième plan de titularisation fixé par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Les premiers décrets définissant, pour chaque ministère, la liste des corps et grades ouverts aux recrutements ainsi que les modalités d'accès correspondantes ont été publiés.

Parallèlement, le pouvoir exécutif a précisé à ses administrations, par voie de circulaire, les nouvelles règles sécurisées de recours aux contractuels.

En 2014, cependant, le législateur devrait se saisir d'un nouveau chantier : le 17 juillet dernier, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Auparavant, l'article 67 du projet de loi de finances vise à abroger le jour de carence instauré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans la fonction publique qui n'aurait « *pas eu les effets escomptés et n'a pas permis de réduire significativement l'absentéisme<sup>1</sup>* ». Le Gouvernement lui préfère le renforcement des contrôles des arrêts maladie sur le modèle des dispositifs du régime général. Ces mécanismes lui apparaissent plus efficaces pour lutter contre les arrêts maladie abusifs. Votre rapporteur attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de les mettre rapidement et efficacement en œuvre tout à la fois pour assurer le bon fonctionnement des services et ne pas amplifier les disparités de régime entre secteurs public et privé.

Le 4 novembre dernier, M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, a remis au Premier ministre, ses conclusions au terme de la

---

<sup>1</sup> Cf. *exposé des motifs de l'article 67*.

mission qu'il lui avait confiée sur l'architecture statutaire, les dispositifs de rémunération et les modalités concrètes de gestion des agents des trois fonctions publiques -État, territoriale et hospitalière-. Ses propositions doivent maintenant être examinées par le Gouvernement.

Pour l'heure, la commission des lois a examiné les crédits du programme budgétaire consacré à l'action interministérielle en matière de formation et d'action sociale. Pour modestes qu'ils soient -200 millions d'euros-, ils n'en sont pas moins emblématiques des évolutions de la fonction publique, qu'ils accompagnent. Ils sont surtout un socle commun de prestations ouvertes aux agents, quel que soit leur ministère, et permettent de faciliter les mutations des administrations de l'État.

## **I. STABILISATION DES EFFECTIFS ET PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES**

En 2014, la politique des emplois de l'État demeure régie par un principe général de stabilité des effectifs.

Le respect de la priorisation de certains secteurs implique des efforts plus marqués pour d'autres ministères.

### **A. SUPPRESSION D'EMPLOIS ET MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI MINISTÉRIEL**

Le plafond des autorisations d'emplois de l'État (non compris les budgets annexes<sup>1</sup>) est fixé pour 2014 à 1 894 253 ETPT (soit - 0,46 % par rapport à 2013, c'est-à-dire une réduction de moins de la moitié de celle de l'année précédente [- 1,01 %]).

Le schéma d'emplois poursuit la concrétisation de l'engagement du président de la République de créer d'une part, 60 000 emplois dans l'enseignement et, d'autre part, 5 000 emplois dans les deux secteurs de la sécurité et de la justice sur la durée du quinquennat 2012-2017 :

- l'enseignement bénéficie de 8 954 emplois supplémentaires (8 804 dans l'éducation nationale et 150 dans l'enseignement agricole) ;

- la police et la gendarmerie sont dotées de 405 nouveaux emplois ;

- 590 emplois sont créés pour la justice, dont 35 pour les juridictions administratives.

L'affectation de ces nouveaux emplois traduit les besoins prioritaires identifiés par le Gouvernement :

- pour l'éducation nationale, l'enseignement du premier degré ;

---

<sup>1</sup> 11 754 ETPT pour les deux budgets : « contrôle et exploitations aériens » (10 925) et « publications officielles et information administrative » (829).

- pour la sécurité, le renforcement des effectifs dans les zones de délinquance les plus sensibles, particulièrement les ZSP (zones de sécurité prioritaires) mais aussi des renforts pour les territoires de Marseille et de la Corse. Par ailleurs, ces créations devraient aussi bénéficier à la création de la direction générale de la sécurité intérieure ;

- pour la justice, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

En contrepartie, 13 123 ETPT sont supprimés dans les autres secteurs (- 2,3 %). Les plus touchés sont le ministère de l'égalité des territoires et du logement, dans une moindre mesure la défense, puis les affaires sociales et la santé.

Il convient de rappeler que, parallèlement, le mouvement de constante progression du nombre des départs en retraite a été stoppé en 2012. Le volume de nouvelles pensions servies dans la fonction publique d'État a globalement très nettement baissé par rapport à 2011 : - 27,4 % pour les titulaires civils hors La Poste et France Télécom (42 905), - 15,5 % pour les militaires (11 415) et - 20,3 % pour les ouvriers d'État (2 029). Ce mouvement s'explique par le relèvement des âges d'ouverture des droits et de la limite d'âge prévu par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

L'impact des suppressions d'emplois doit être amorti dans le cadre de la modernisation de l'État. D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, des programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) devront fixer les réformes nécessaires au respect des schémas d'emplois.

### Évolution des effectifs de l'État

	LFI 2013	PLF 2014
Créations dans l'éducation nationale	8.781	8.804
Créations dans l'enseignement agricole*	200	150
<b>TOTAL "priorité enseignement"</b>	<b>8.981</b>	<b>8.954</b>
Police et gendarmerie	480	405
Justice	520	590
<i>dont ministère de la justice</i>	480	555
<i>dont juridictions administratives</i>	40	35
<b>TOTAL "priorité sécurité et justice"</b>	<b>1.000</b>	<b>995</b>
<b>Total des créations en faveur des priorités gouvernementales</b>	<b>9.981</b>	<b>9.949</b>
Affaires étrangères	-184	-196
Affaires sociales et santé	-186	-223
Agriculture, agroalimentaire et forêt hors enseignement agricole	-280	-231
Culture et communication	-15	-83
Défense	-7.234	-7.881
Écologie, développement durable, énergie	-614	-522
Économie et finances	-2.353	-2.564
Égalité des territoires et logement	-662	-697
Intérieur hors police et gendarmerie	-614	-694
Outre-mer	0	0
Redressement productif	-9	-2
Services du Premier ministre hors justice administrative	-6	107
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	-141	-137
<b>TOTAL Effort de stabilisation</b>	<b>-12.298</b>	<b>-13.123</b>
<b>TOTAL</b>	<b>-2.317</b>	<b>-3.174</b>

Source : Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Votre rapporteur déplore, malgré ses demandes répétées d'année en année, que les systèmes d'information de l'État ne ventilent toujours pas l'évolution des emplois entre administrations centrales et services déconcentrés.

Si l'information du Parlement est ainsi grandement altérée par ce défaut de données, la pertinence des décisions de l'exécutif en souffre également au risque de peser sur le fonctionnement quotidien des administrations de l'État. C'est un fait dénoncé depuis plusieurs années, les suppressions d'emplois, intervenues alors dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques), affectent notablement le fonctionnement quotidien des directions territoriales. La ministre chargée de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, l'a d'ailleurs reconnu devant votre commission lors de son audition le 12 novembre dernier : les personnels font le plus défaut à l'échelon départemental. Elle a précisé que le premier ministre avait demandé le maintien des effectifs au plus près de la population. Puisse cette feuille de route être respectée alors qu'aujourd'hui la présence des services publics est plus que jamais nécessaire.

## **B. LA CONTRAINTE DES EFFECTIFS HORS MINISTÈRES**

Progressivement, l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État a été soumis à la règle de la maîtrise de l'emploi public.

Cette généralisation permet de tenir compte de l'évolution des modes d'action publique, notamment du transfert de certaines activités des ministères à des opérateurs.

### **1. L'encadrement fixé aux opérateurs de l'État**

Depuis 2011, les opérateurs de l'État doivent consentir un effort comparable à celui des ministères pour ceux de leurs emplois non financés par leurs ressources propres. Ce principe permet d'assurer la cohérence globale du cadre budgétaire puisqu'ils participent à ses missions.

#### **La notion d'opérateur de l'État**

Tout organisme qui répond aux trois critères suivants est qualifié d'opérateur :

1. une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique de l'État ;
2. un financement assuré majoritairement par celui-ci directement sous forme de subvention ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
3. un contrôle direct de l'État.

D'autres entités, cependant, sans qu'elles réunissent ces trois critères, sont également qualifiées d'opérateurs de l'État comme « *porteurs d'enjeux importants pour l'État* ».

Dans ce cadre, pourront être pris en compte :

« - le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent ;

- l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État ;

- l'appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ;

- la présence de la direction du budget au sein de l'organe délibérant... »<sup>1</sup>.

Pour 2014, 550 opérateurs sont recensés et rattachés à 57 programmes, aussi divers que l'Académie de France à Rome, les agences de l'eau, le bureau de recherches géologiques et minières, l'école nationale de l'aviation civile, l'institut national de l'origine et de la qualité, Météo-France, le musée Guimet, l'office français de protection des réfugiés et apatrides, les parcs nationaux, Pôle Emploi, le théâtre national de Chaillot, Voies navigables de France...

Le périmètre est mouvant : de la liste 2013, huit structures ont été supprimées soit parce qu'elles ne répondaient plus aux critères de qualification comme le musée Rodin, soit parce qu'elles ont été fermées ou dissoutes à l'instar du GIP pour l'éducation numérique en Afrique, soit parce qu'elles ont été regroupées (c'est le cas de l'école nationale d'ingénieurs du Val de Loire et de l'école nationale supérieure d'ingénieurs de Bourges au sein de l'institut national des sciences appliquées du Centre Val de Loire) ; en revanche, outre celui-ci, un nouvel opérateur a été créé (le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

Pour 2014, le plafond des autorisations d'emplois est fixé à 391 770 emplois (+ 6 169 ETP mais évolution ramenée à + 1771 ETP retraitée des variations de périmètres, notamment les transferts provenant des ministères). L'exposé des motifs de l'article 49 du projet de loi de finances précise que ces schémas intègrent la consolidation de 2 000 créations exceptionnelles d'emplois à Pôle Emploi « accordées au printemps 2013 » et déjà prise en compte dans le plafond 2013, 1 000 nouveaux emplois créés dans les universités, comme l'année précédente, dans le cadre du secteur prioritaire de l'enseignement ainsi que la suppression de 1 229 emplois au sein des autres opérateurs.

---

<sup>1</sup> Cf. Le « jaune » Opérateurs de l'État 2014.

## Évolution des emplois sous plafond 2010-2014 (en ETP)

Missions	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014
Action extérieure de l'État	6 510	6 720	6 767	6 778	6 768
Administration générale et territoriale de l'État	116	118	330	332	331
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	16 206	16 268	15 810	15 492	15 092
Aide publique au développement	244	28	28	28	26
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 445	1 480	1 425	1 370	1 333
Culture	17 786	15 043	15 204	15 184	15 306
Défense	4 767	4 808	4 830	4 805	4 776
Direction de l'action du Gouvernement	643	646	647	640	628
Écologie, développement et aménagement durables	14 243	13 845	14 165	18 089	20 665
Économie	3 880	3.453	3 442	3 370	3 272
Égalité des territoires, logement et ville	407	468	464	452	477
Enseignement scolaire	4 919	4 886	4 479	4 445	4 413
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 468	1 428	1 404	1 399	1 359
Immigration, asile, intégration	1 282	1 277	1 275	1 270	1 265
Justice	533	527	521	519	513
Médias, livre et industries culturelles	0	2 769	2 726	2 692	2 450
Outre-mer	124	122	150	134	131
Interministérielle Recherche et enseignement supérieur	203 561	233 142	240 656	247 565	250 228
Régimes sociaux et de retraite	447	440	436	410	390
Santé	2 672	2 657	2 660	2 640	2 579
Sécurités*	252	129	127	308	307
Solidarité, insertion et égalité des chances	9 798	9 739	9 314	9 071	8 920
Sport, jeunesse et vie associative	1 035	976	1 702	1 678	1 653
Travail et emploi	46 012	44 062	44 052	46 038	48 017
<b>Total budget général</b>	<b>338 350</b>	<b>365 031</b>	<b>372 614</b>	<b>385 601</b>	<b>390 899</b>
Contrôle et exploitation aériens (BA)	529	897	878	866	845
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (CAS)	0	0	26	26	26
<b>Total CAS et BA</b>	<b>529</b>	<b>897</b>	<b>904</b>	<b>892</b>	<b>871</b>
<b>Total Opérateurs</b>	<b>338 879</b>	<b>365 928</b>	<b>375 518</b>	<b>385 513</b>	<b>391 770</b>

\* Sécurité et Sécurité civile sont regroupées au sein d'une même mission dans le projet de loi de finances pour 2014.

Source : Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

## 2. La diminution des recrutements locaux à l'étranger

L'article 50 du projet de loi de finances pour 2014 limite à 3 564 ETP (- 36 ETP par rapport à 2013, soit - 1 %) le nombre d'agents de droit local que peuvent recruter à durée indéterminée les établissements et organismes de diffusion culturelle et de recherche à l'étranger dépendant du ministère des affaires étrangères (instituts culturels...).

Ces organismes disposent de l'autonomie financière : ils perçoivent des ressources propres tirées notamment des cours de langue qu'ils organisent, des certifications de français, du mécénat, des droits de participation aux activités culturelles et complètent leur budget par des dotations publiques.

## 3. La maîtrise des emplois des autorités publiques indépendantes

Depuis 2012, à la demande du Parlement, un plafond d'emplois est fixé aux autorités publiques indépendantes.

Il s'agit, d'une part des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et, d'autre part, des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

Ces plafonds sont fixés par l'article 51 du projet de loi de finances pour 2014 selon les souhaits exprimés par chaque autorité, hors emplois mis à disposition faisant l'objet d'un remboursement :

	Plafond exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT)
ACP - Autorité de contrôle prudentiel	1 121
AFLD - Agence française de lutte contre le dopage	65
AMF - Autorité des marchés financiers	469
ARAF - Autorité de régulation des activités ferroviaires	56
H3C - Haut Conseil du commissariat aux comptes	50
HADOPI - Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	71
HAS - Haute Autorité de santé	411
MNE - Médiateur national de l'énergie	46
Total	2 289

Source : Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Le plafond total diminue de 20 ETPT par rapport à 2013, supportés par l'AFLD (- 1), la HAS (- 17) et le MNE (- 5).

En revanche, l'ARAF bénéficie de 3 ETP supplémentaires.

## II. LE PROGRAMME 148, SOCLE COMMUN DE FORMATION ET D'ACTION SOCIALE : DES CHOIX NÉCESSAIREMENT CONTRAINTS PAR LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

Le programme 148 *Fonction publique* est intégré au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* copilotée par le ministre de l'économie et des finances et la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Malgré son intitulé ambitieux, il regroupe simplement les crédits consacrés à l'action interministérielle pour la formation des fonctionnaires d'une part, et pour l'action sociale d'autre part. Ces crédits complètent l'action propre de chaque ministère et ne représentent qu'une infime part du total consacré aux agents publics, disséminé dans les différents budgets ministériels. Ils contribuent, cependant, dans leurs deux volets à la mise en œuvre des évolutions vécues par la fonction publique depuis plusieurs années : professionnalisation du recrutement et de la formation, mobilité voulue entre les corps, restructurations des administrations. Ils sont aussi l'assurance, pour chaque agent, d'un minimum de prestations.

Reste que les différentes tentatives d'adapter l'intitulé du programme à son contenu, n'ont pas, à ce jour, abouti.

Ses deux actions sont dotées dans le projet de loi de finances pour 2014 d'une enveloppe globale de 200 849 459 euros en autorisations d'engagement (AE) -en baisse de 5,78 % par rapport à l'année précédente- et d'un crédit de 206 290 265 euros en crédits de paiement (CP) qui, eux, subissent une réduction de 4,96 %.

### Évolution des crédits de paiement du programme « Fonction publique » (en euros)

Intitulé	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014	Variation %
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	82 393 218	82 832 938	82 428 905	79 007 537	78 678 749	81 016 987	+ 2,97
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	137 750 391	138 491 647	138 672 303	146 832 674	138 379 234	125 273 278	- 9,47
<b>TOTAL</b>	<b>220 143 609</b>	<b>221 324 585</b>	<b>221 101 208</b>	<b>225 840 211</b>	<b>217 057 983</b>	<b>206 290 265</b>	<b>- 4,96</b>

Source : données du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

**La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP),  
pivot de la politique de la fonction publique**

Le programme 148 est mis en œuvre par la DGAFP qui doit veiller à la cohérence et à l'unité de la fonction publique. Elle est chargée :

- de piloter et de coordonner la gestion des ressources humaines (GRH) dans les administrations de l'État ;
- de préparer et mettre en œuvre les modifications des règles statutaires ;
- de coordonner les dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires régissant chacune des trois fonctions publiques –État, territoriale et hospitalière– ;
- de participer à la définition de la politique salariale et des règles de rémunération et de régulation du temps de travail des agents publics ;
- d'intervenir dans la politique d'action sociale de la conception au contrôle.

Ses moyens budgétaires sont éclatés entre plusieurs programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* :

1) Ses **dépenses de personnels** sont inscrites au programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

Son schéma d'emplois est fixé pour 2014 à 153 ETP (- 1 ETP par rapport à 2013) répartis comme suit :

- 31 de catégorie A+ ;
- 85 de catégorie A ;
- 18 de catégorie B ;
- 18 de catégorie C.

2) Ses **moyens de fonctionnement** relèvent du 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.

3) Ses **moyens d'intervention** sont ceux du programme 148.

**A. LA FORMATION AU SERVICE DE LA PROFESSIONNALISATION ET DE  
LA DIVERSIFICATION DES RECRUTEMENTS**

**81 016 987 euros sont inscrits en AE et CP** au titre de la formation interministérielle, soit une enveloppe supérieure à celle de 2013 (78 678 749 euros), qui budgète :

1 - Les **dotations allouées à l'ENA** (école nationale d'administration) **et aux cinq IRA** (instituts régionaux d'administration) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes.

Ces six opérateurs assurent la formation initiale des futurs cadres supérieurs de l'État pour la première (80 postes offerts aux trois concours,

40 à l'externe, 32 à l'interne et 8 au 3<sup>ème</sup> concours) et de ses cadres intermédiaires (les attachés d'administration) pour les seconds (649 postes aux derniers concours).

Ces opérateurs interviennent également pour la formation continue des agents.

Il est intéressant de mentionner les efforts conduits par l'ENA et l'INET (Institut national des études territoriales), respectivement chargés de former l'encadrement supérieur de l'État et des collectivités locales, pour rapprocher leurs formations : il s'agit de la mise en commun de certains enseignements, notamment en matière d'administration territoriale, de droit et légistique et de finances publiques. Ces mutualisations ne se limitent pas à la formation initiale, les deux écoles coopèrent également dans le domaine de la formation continue.

Les six opérateurs de l'État sont placés sous la tutelle administrative, juridique et financière de la ministre chargée de la fonction publique.

Leurs dotations s'élèvent respectivement à 32 479 076 euros (ENA) et 40 180 076 euros (IRA).

**2 - L'organisation des concours aux cinq IRA** (124 600 euros) et les **actions de formation interministérielle** organisées :

- d'une part, à l'échelon central dans le cadre essentiellement de l'« École de la GRH (gestion des ressources humaines) » (mise en réseau des connaissances organisée en 2007) ainsi que des écoles de service public (534 800 euros) ;

- d'autre part, au niveau déconcentré, avec l'appui des IRA par le réseau des conseillers à la formation des plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH (1 246 000 euros) ;

3 - Des actions de **communication** (guides méthodologiques, séminaires, enquêtes...) et des **études** telle l'enquête sur les conditions de travail et sur les risques psychosociaux au travail (747 598 euros) ;

4 - Les **subventions aux organisations syndicales** représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national (2 360 000 euros) ;

5 - Le **financement** des vingt-six **instituts** et **centres de préparation à l'administration générale** (122 000 euros) ;

6 - La **subvention** à l'**Institut européen d'administration publique** de Maastricht (36 700 euros).

7 - Les **allocations pour la diversité dans la fonction publique** à hauteur de 3 417 537 euros.

Le nombre d'allocations, à raison de 2 000 euros par dossier, devrait s'élever à 1 700.

Ce dispositif occupe une place importante pour diversifier le recrutement dans la fonction publique et il importe en conséquence de le sanctuariser.

Il représente, en effet, 80 % des aides accordées aux élèves des classes préparatoires intégrés (CPI), lesquelles sont un formidable atout de promotion sociale.

• **Les classes préparatoires intégrées : un succès croissant à conforter**

Rappelons que 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 d'une classe préparatoire intégrée (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).

28 CPI ont été, à ce jour, mises en place au sein des écoles de service public (école nationale de la magistrature, ENA, IRA, école nationale supérieure de la police nationale, institut national du patrimoine, école des hautes études en santé publique...) La dernière classe a été ouverte par l'école nationale des techniciens de l'équipement.

D'après les renseignements transmis à votre rapporteur par la DGAFP, l'année 2012 a permis de constater la consolidation du dispositif, notamment :

- l'augmentation du nombre des dossiers (1 624 recevables) ;
- un taux d'évaporation assez faible à la rentrée des CPI (6,7 %) ;
- « la stabilisation de la féminisation du dispositif (72 % de femmes admises en CPI) » ;
- « la confirmation de l'apparition d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires, les élèves CPI sous contrat précaire à hauteur environ de 7 % » ;
- « la part des demandeurs d'emploi en augmentation sensible : environ 47 % (contre 38 % en 2010/2011), celle des étudiants diminuant en conséquence à environ 47 % (contre 54 %) » ;
- « La possibilité offerte par certaines écoles (ENSP, INP...) aux CPistes de redoubler une année leur permettant d'asseoir un certain niveau de connaissance spécifique à la préparation des concours, et indirectement de se préparer à tout type de concours des trois fonctions publiques ».
- En revanche, les écoles peinent « à cibler les candidats issus des zones urbaines sensibles / contrats urbains de cohésion sociale (ZAV/CUCS), notamment

au regard du niveau de la formation initiale des candidats se présentant à la sélection des CPI » ;

- Le taux de réussite baisse sensiblement de 56 % en 2010/2011 à 41 % en 2011/2012.

- Enfin, la prise en charge financière des élèves est « *relativement faible au regard à la fois de leur niveau de revenus et de leur origine géographique éloignée le plus souvent du lieu de l'école : 35 % de prise en charge totale (restauration et hébergement) pour 40 % d'élèves CPistes issus d'une région extérieure à celle de l'école.* ».

Ces deux points, pour préoccupants qu'ils soient, ne doivent pas occulter la réussite de ce projet initié en 2006. Ils appellent une attention particulière de la part du Parlement pour en permettre le renforcement. Votre rapporteur tient aussi à saluer la détermination des écoles engagées dans une CPI ainsi que l'engagement des tuteurs au service de la réussite des élèves « CPistes ».

#### **B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER DES PRESTATIONS D'ÉQUITÉ**

Les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle subiront, en 2014, une diminution de 10,91 % en AE (119 832 472 euros) et de 9,47 % en CP (125 273 278 euros). Dans un budget soumis à la règle impérative du rabot, les choix opérés par le Gouvernement visent à maintenir les principales prestations à un niveau significatif pour leurs bénéficiaires prioritaires.

Les prestations financées sur le programme 148 complètent l'action sociale de chaque ministère, qui représente un montant consolidé globalement évalué à 560 millions d'euros par an.

Elles visent à « *améliorer, directement ou indirectement, les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles* » et « *à garantir à tous les agents de l'État, un socle minimal de prestations, quelle que soit la politique menée, par ailleurs, par l'administration dont ils relèvent*<sup>1</sup> ».

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 maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'État ;

- des **prestations collectives** (réservation de places en crèche (un parc de 2 000 berceaux) et de logements sociaux ; mise aux normes sanitaires

---

<sup>1</sup> Cf. projet annuel de performance 2014.

des restaurants interadministratifs dans le cadre d'un plan pluriannuel 2007-2015).

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.

### **1. Des modifications substantielles pour 2014**

Deux modifications substantielles concernent le socle de l'action sociale interministérielle : la première modifie le barème du CESU-garde d'enfant ; la seconde supprime l'aide à l'installation des personnels (AIP).

#### *a) Le recentrage de l'aide à la garde des enfants*

Le CESU garde d'enfant est 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. Jusqu'à la présente année, le barème comprenait trois tranches d'aide en fonction du revenu fiscal de référence et du nombre de parts : 655 euros, 385 euros et 220 euros annuels.

En 2012, environ 201 200 dossiers de demande de « CESU - garde d'enfant 0/3 ans » ou « CESU garde d'enfant 3/6 ans » ont été déposés (France métropolitaine et départements d'outre-mer) pour environ 186 400 ouvertures de droits et un montant moyen de 309,84 euros environ : 44 % des aides dans la tranche à 220 euros, 30 % dans la tranche à 385 euros et 26 % dans la tranche à 665 euros.

Cette prestation confirme ainsi son succès croissant.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, cependant, la première tranche à 220 euros sera supprimée. Parallèlement, il est prévu de majorer de 20 % le montant de l'aide accordée aux parents isolés (agents en situation monoparentale) : en conséquence, le montant annuel des deux tranches sera respectivement porté de 385 euros à 462 euros et de 655 à 786 euros.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, le ministère a dû opérer des choix sous le coup de la contrainte budgétaire : plutôt que de procéder à une diminution du barème d'ensemble, il lui est apparu plus efficace de supprimer la tranche qui bénéficiait aux plus hauts revenus au regard de la modicité du montant de la prestation servie

- 220 euros annuels – par rapport au traitement des intéressés (des agents de catégorie A percevant entre 2 500 et 4 000 euros par mois).

Votre rapporteur approuve le choix opéré en l'espèce qui lui apparaît, en effet, le plus pertinent des solutions possibles. Mais elle appelle le Gouvernement à examiner les mesures successives d'économie à l'aune de l'ensemble des réformes frappant chaque catégorie afin d'éviter un effet cumulatif qui se révélerait finalement trop lourd et inéquitable.

Une autre modification affecte le CESU avec la fusion des deux dispositifs en une prestation unique « 0/6 ans » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

*b) La suppression de l'AIP*

À compter de 2014, la prestation de l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) sera supprimée.

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

La dépense totale, pour 2012, s'est élevée à 4,9 millions d'euros pour près de 5 700 bénéficiaires.

Les organisations syndicales, reçues par votre rapporteur, lui ont exprimé leurs inquiétudes : la suppression de l'AIP qui va toucher principalement les jeunes fonctionnaires, leur apparaît tout d'abord de nature à amplifier les difficultés rencontrées par ces agents, particulièrement dans les zones très urbanisées et déficitaires en logements sociaux ; elles craignent aussi que cette réforme affaiblisse l'attractivité de la fonction publique, notamment dans les territoires déjà en difficulté.

Votre rapporteur déplore la disparition d'une prestation qui facilitait l'intégration des nouveaux agents publics dans leur vie professionnelle et amortissait les difficultés de logement rencontrées sur certains territoires qui doivent maintenir un niveau de service public indispensable à la régulation de la puissance publique.

Elle n'ignore pas l'autre facilité offerte par l'État employeur en matière de logement qui, elle, est sauvegardée : les réservations de logements sociaux (une enveloppe de 88 840 euros en AE et 1 131 831 euros en CP est affectée au parc).

En outre, une dotation de 500 000 euros en AE et CP vise à mettre en œuvre les deux dispositifs d'accès au logement temporaire décidés en 2013 : l'accès à un logement ou hébergement temporaire pour les agents subitement frappés par des circonstances familiales, financières, professionnelles... ou ceux qui ont un besoin provisoire ou passager sans être placés dans une situation d'urgence sociale.

Ces prestations participent de l'attention que doit prêter l'État employeur à ses personnels. Pour votre rapporteur, cependant elles constituent aujourd'hui un socle minimal qui est tout à la fois facteur d'équité, quel que soit le ministère d'affectation, et « facilitateur » des efforts demandés aux agents depuis plusieurs années dans le cadre des restructurations des administrations et du rétablissement des comptes publics.

## **2. Des prestations confortées**

Le budget 2014 confirme la pérennité de l'aide au maintien à domicile pour les pensionnés et élargit les effets du chèque vacances.

### *a) L'effectivité de la nouvelle aide aux pensionnés faiblement dépendants*

Après la suspension en 2009 de l'aide ménagère à domicile, insuffisamment ajustée à sa population-cible, sa réintroduction, par un dispositif plus encadré, sous la forme de l'aide au maintien à domicile, a été effective en 2013.

Cette aide bénéficie aux pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Elle est versée sous condition de ressources après l'élaboration d'un plan d'action personnalisé établi par un organisme indépendant conventionné par la branche retraite, comme pour les salariés retraités.

### **Les prestations du plan d'action personnalisé**

Une circulaire du 15 mai 2013 précise notamment les prestations que peut comporter le plan en fonction des besoins du retraité :

- l'aide « Bien vieillir chez soi » pour les tâches de la vie quotidienne, la livraison des courses, le service de repas notamment ;
- les actions favorisant la sécurité à domicile (téléalarme, hébergement temporaire de jour ou de nuit, ...) ;
- les actions favorisant les sorties du domicile (accompagnement aux transports et aux sorties, aide aux vacances des séniors) ;
- le soutien ponctuel en cas de retour d'hospitalisation ;
- le soutien ponctuel en cas de périodes de fragilité physique ou sociale (veuvage ou perte d'un proche, placement d'un conjoint ou d'un proche, déménagement depuis moins de six mois).

La participation de l'État est modulée selon les ressources du bénéficiaire, la composition du foyer fiscal et le type de prestation<sup>1</sup>.

Ce dispositif est géré par la CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse).

La dotation de 10 millions d'euros en AE et CP versée à la CNAV en 2012 (inscrite à ce titre dans la loi de finances pour 2012) permet de couvrir les dépenses estimées en 2013 et 2014. En conséquence, aucun crédit n'est inscrit au budget pour 2014. Cette prestation devrait bénéficier à 1 200 pensionnés en 2013 et 2 400 en 2014 pour des montants respectifs de 2,45 millions d'euros et 4,90 millions d'euros.

Le nombre de dossiers ouverts et estimés confirme le besoin de cette prestation. Votre rapporteur se réjouit donc de sa pérennisation.

*b) Une attractivité renforcée du chèque-vacances*

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

En raison de la diminution du nombre de bénéficiaires du chèque-vacances, une nouvelle tranche de bonification à 30 % a été créée par modification des actuelles tranches à 20 et 25 % au 1<sup>er</sup> octobre 2011 et le barème de ressources a été revalorisé de 15 % pour élargir le nombre de bénéficiaires et renforcer son attractivité.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, une majoration à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'État est accordée par le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) aux agents handicapés en activité. Elle a été versée, en 2012, à 2,54 % des bénéficiaires de la prestation.

La même année, 122 000 agents (+ 13 % par rapport à 2011) ont bénéficié du chèque-vacances pour une dépense totale de 34,3 millions d'euros.

2014 sera l'année d'une nouvelle modification du barème de la prestation par la création d'une tranche de bonification de 35 % pour les agents de moins de 30 ans. Celle-ci devait être effective dès le 3<sup>ème</sup> trimestre 2013 pour permettre l'obtention de chèques-vacances ainsi majorés dès le 1<sup>er</sup> trimestre 2014.

Une enveloppe de 36 046 621 euros en AE et CP, supérieure à celle de l'exercice 2013, est inscrite au budget 2014, pour financer 124 000 ouvertures de droits.

---

<sup>1</sup> Cf. décret n° 2012-920 du 27 juillet 2012 relatif à l'introduction d'une aide au maintien à domicile pour les retraités de l'État.

### III. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Transcrivant le protocole d'accord du 31 mars 2011 destiné à sécuriser les parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique, la loi du 12 mars 2012 a resserré les conditions d'emplois des non-titulaires pour mettre un terme aux abus les plus criants.

Vingt mois après sa promulgation, il a paru utile à votre rapporteur de faire le point sur la mise en œuvre de ces dispositions.

#### A. INVERSER LE MOUVEMENT DE PRÉCARISATION DES NON-TITULAIRES

Parallèlement aux dispositifs de titularisation ouverts sur une période quadriennale à compter de sa publication, la loi du 12 mars vise à remédier et à prévenir la fragilité de la situation des contractuels dont le recrutement ne faiblit pas malgré les interventions successives du législateur, en resserrant leurs conditions d'emplois et en clarifiant les modalités d'accès de ces agents à un contrat à durée indéterminée (CDI).

La croissance de la place des non-titulaires dans la fonction publique est une constante observée sur longue période.

Au 31 décembre 2011, les trois versants - État, territoriale et hospitalière- employaient 901 500 contractuels, soit 16,8 % de l'ensemble des effectifs. Sur la période 2000-2011, leur part a progressé de 2,5 % (+ 211 708 agents). Ce mouvement s'est d'ailleurs accéléré en fin de période puisque l'évolution constatée entre 2010 et 2011 fait apparaître un effectif supplémentaire de 11 902 personnes en un an représentant un accroissement de 1,3 %. Cependant, la situation diffère d'une fonction publique à l'autre puisque le recours de l'État aux non-titulaires décroît (- 5,8 %) alors que le mouvement est inverse dans la territoriale et dans l'hospitalière (respectivement + 5,7 % et + 7,6 %).

Comme le relevait notre collègue Catherine Tasca, rapporteur de la loi du 12 mars 2012, ils constituent « *un appoint incontournable : les lois statutaires (qui) prévoient divers cas de recours aux contractuels pour répondre aux situations de carences dans l'emploi titulaire, (...) alimentent un nombre volumineux de contrats dans les trois versants de la fonction publique*<sup>1</sup> ».

Il serait donc vain de prétendre tarir le recrutement des non-titulaires alors même d'ailleurs qu'ils contribuent à assurer la continuité du service public.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 260 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca au nom de la commission des lois.

En revanche, le législateur, à nouveau, s'est attaché à sécuriser leur situation et à lutter contre un recours abusif à ces facilités.

À cette fin, la loi du 12 mars 2012 :

- clarifie, dans les trois fonctions publiques, les modalités de recours aux contractuels ;

- redéfinit les conditions de durée et de renouvellement des contrats qu'elle harmonise dans les trois versants ;

- sécurise les conditions d'accès au CDI par transformation d'un CDD au-delà d'une durée de service pour éviter, à l'avenir, le contournement de la loi par la cessation anticipée du contrat destinée à écarter la CDIisation de l'agent ;

- expérimente, dans les administrations et établissements publics de l'État, le recrutement direct en CDI sur des emplois permanents pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires correspondant, pour une durée de 4 ans à compter de la publication de la loi.

#### **B. L'ÉLABORATION D'UNE DOCTRINE VERTUEUSE**

Tirant peut-être les conséquences des expériences passées, le Gouvernement s'est attaché à favoriser l'application pleine et entière des nouvelles règles. À cette fin, « *pour faciliter (leur) appropriation (...) par les administrations* », une circulaire de la ministre chargée de la fonction publique en date du 22 juillet 2013 rappelle que la prévention de la reconstitution des situations de précarité « *exige des administrations un strict respect des conditions légales de recours au contrat et la mise en œuvre d'une procédure de recrutement plus transparente* ».

Ainsi, la circulaire qui « *doit constituer pour l'avenir une véritable doctrine de recours au contrat dans la fonction publique* » selon les éléments transmis à votre rapporteur, détaille les nouvelles règles, rappelle leur interprétation et précise les conditions de leur application aux contrats en cours à la date de publication de la loi du 12 mars.

La ministre observe que l'expérimentation du « *primo-recrutement en CDI peut constituer une solution attractive de recrutement* » et qu'« *il appartient à chaque administration d'identifier les métiers très particuliers en tension ou concurrentiels pour lesquels un recrutement direct en CDI pourrait être justifié* ». Elle ajoute que l'élaboration d'une telle doctrine « *constitue un préalable à tout recrutement effectif (...) sur ce fondement* ».

Restent à adapter les « décrets-cadres » qui, pour chaque fonction publique, fixent les conditions d'emplois des contractuels. Ce travail est en cours et devrait déboucher au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2014.

Le chantier n'est pas encore clos, cependant, puisque le projet de loi n° 1278 (AN) relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, prévoit divers ajustements du régime des contrats.

Votre rapporteur se réjouit de la volonté ainsi manifestée par l'État-employeur d'adopter une conduite vertueuse dans la gestion de ses contractuels comme le lui impose le législateur.

Elle espère que cette démarche sera à l'avenir celle des employeurs publics pour éviter de créer de nouvelles précarités dans une société aujourd'hui fragile.

#### **IV. LES EFFETS DES MESURES D'INCITATION À LA MOBILITÉ**

Quatre ans plus tard, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a-t-elle atteint ses objectifs ?

##### **A. L'ADOPTION D'UN DISPOSITIF RÉSOLUMENT INCITATIF**

Alors que de nombreux obstacles entravaient alors la revendication, par les fonctionnaires, de parcours professionnels diversifiés, la loi du 3 août 2009 l'inscrivait dans une double perspective :

- faciliter la mobilité choisie des fonctionnaires ;
- accompagner les restructurations des administrations dans le cadre de la RGPP.

Le rapporteur de votre commission des lois, notre collègue Hugues Portelli, observait alors : *« la recomposition permanente des structures administratives, plus subie que prévue, nécessite une plus grande souplesse pour les gérer que le droit rigide hérité du siècle dernier. La volonté des fonctionnaires de pouvoir évoluer dans leur carrière va dans le même sens. (...) Mais elle (la mobilité) ne doit pas être envisagée verticalement, en partant du sommet suivant une définition unilatérale de l'intérêt général. Elle implique, pour être acceptée par les personnes qui font vivre au quotidien ces administrations, de respecter leurs droits au moment de leur imposer de nouveaux devoirs<sup>1</sup> ».*

##### **1. La suppression des verrous statutaires**

La loi du 3 août 2009 a été conçue comme une « boîte à outils » selon les mots du ministre alors chargé de la fonction publique, M. Éric Woerth.

En conséquence, elle réunit un ensemble de dispositions destinées à assouplir et développer les possibilités, pour les fonctionnaires des trois

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 291 (2007-2008).

versants –État, territoriale et hospitalière-, de changer d'emploi tout au long de leur carrière :

- levée des restrictions aux détachements fixées, le cas échéant, par les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois ;

- obligation pour le corps ou cadre d'emplois d'accueil de proposer l'intégration aux bénéficiaires d'un détachement se poursuivant au-delà d'une période de cinq ans ;

- faculté d'intégration directe dans un corps ou cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable à son corps ou cadre d'emplois d'origine, avec l'accord de celui-ci ;

- ouverture des corps militaires aux fonctionnaires par la voie du détachement, éventuellement suivi d'une intégration ;

- affirmation d'un droit au départ des fonctionnaires vers une administration publique ou vers le secteur privé, en position de détachement, de disponibilité ou hors cadres, sous réserve de certaines conditions ;

- prise en compte, tant dans le corps ou cadre d'emplois d'origine d'un fonctionnaire détaché que dans son corps ou cadre d'emplois de détachement, des avancements d'échelon et de grade dont il a bénéficié dans l'autre corps ou cadre d'emplois ;

- garantie, pour le fonctionnaire de l'État qui poursuit sa carrière dans une autre administration, de conserver sa rémunération soit par le remboursement partiel de sa mise à disposition auprès d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un établissement de santé, soit par le maintien du plafond indemnitaire le plus favorable lorsque la mobilité découle d'une opération de restructuration administrative.

Il s'agit donc d'un dispositif ambitieux que votre commission des lois avait d'ailleurs renforcé pour clarifier et préciser la situation des agents intéressés.

Le volet statutaire a été renforcé par des mécanismes réglementaires destinés à faciliter la décision des fonctionnaires de recourir à une mobilité.

## 2. Des incitations indemnitaires

Un ensemble de facilités a été mis en place en 2008 dans le cadre de la RGPP. Plus généralement, il visait à accompagner les restructurations en cours des administrations.

Ce volet financier était initialement composé :

- d'une **indemnité de départ volontaire** permettant la réinsertion hors le secteur public comme dans le cas de reprise ou de création d'entreprise : le montant de ce pécule est au plus équivalent à 24 fois 1/12<sup>ème</sup>

de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission ;

- d'une **prime de restructuration** de service d'un montant de 15 000 euros maximum, complété par une **allocation à la mobilité du conjoint** qui perdrait, de ce fait, son emploi, d'un montant de 6 100 euros ;

- d'une **indemnité temporaire de mobilité** d'un montant maximal de 10 000 euros accordée au fonctionnaire acceptant, sur la demande de l'administration, une mobilité sur un emploi présentant une difficulté particulière de recrutement, dans des zones peu attractives (montant modulé en fonction des sujétions particulières imposées par ces fonctions dans la limite d'un plafond).

Au-delà de ces mesures spécifiques, le régime du détachement a été assoupli par la suppression du plafonnement de 15 % du gain de rémunération dont peut bénéficier un fonctionnaire détaché par rapport à son revenu dans son corps d'origine.

Enfin, ces outils ont été complétés en 2011 par l'indemnité d'accompagnement à la mobilité, pour les seuls fonctionnaires de l'État : elle vise à compenser le différentiel indemnitaire entre l'emploi d'origine de l'agent et le plafond des régimes indemnitaires applicable à l'emploi d'accueil à la suite de la restructuration de son service.

L'État-employeur, à qui la mobilité de ses agents permet d'ajuster ses effectifs à ses missions a mis en place des conseillers-mobilité dans chaque ministère.

## **B. DES RÉSULTATS MITIJÉS**

Les novations introduites en 2008 ont rencontré un succès inégal qui découle des politiques de recrutement des employeurs.

### **1. Des réticences à l'intégration directe**

La DGAFP a interrogé, en 2012, l'ensemble des ministères sur l'utilisation des dispositifs mis en place par la loi du 3 août 2009.

Ce bilan s'avère mitigé. D'après les renseignements transmis à votre rapporteur,

- *l'intégration directe* a été globalement peu utilisée : 490 entre 2009 et 2012. La faiblesse de ce résultat s'expliquerait principalement par le choix des administrations de recourir au détachement ou à la « PNA » - position normale d'activité - (*cf. infra*) avant toute intégration ;

- *l'intégration après cinq ans de détachement* a été différemment utilisée selon les ministères : 845 entre 2009 et 2012 dont 543 au ministère de la

culture et 209 au ministère de l'agriculture ; en revanche, 11 intégrations au ministère de l'intérieur et une seule au ministère de la défense.

Selon les données de l'enquête, les ministères proposent une intégration aux agents détachés avant l'échéance de cinq ans ;

- la « PNA » (position normale d'activité) est le dispositif de mobilité le plus couramment employé.

Elle ne concerne que la seule fonction publique d'État et vise l'affectation des fonctionnaires dans l'ensemble des services (administrations centrales et services déconcentrés) et établissements publics administratifs de l'État. Ce dispositif a permis notamment l'affectation des fonctionnaires lors de la création des directions départementales interministérielles (DDI) créées dans le cadre de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État).

Près de 55 % des fonctionnaires qui n'exerçaient pas au 31 décembre 2010 leur activité dans leur administration d'origine, étaient en « PNA », 41 % en détachement, 4 % mis à disposition. Les auteurs de l'enquête relèvent, cependant, « *les difficultés d'appropriation de ce vecteur de mobilité de la part de certains ministères. De fait, les employeurs pointent principalement les difficultés liées à la prise en charge du régime indemnitaire d'origine de l'agent et ses évolutions éventuelles, ainsi que l'absence de visibilité quant au retour de l'agent affecté en « PNA » (la « PNA » est en effet une affectation sans limitation de durée)* ».

Pour remédier à ces difficultés, un guide pratique de la mobilité devrait être mis en chantier.

Globalement, même si la période de référence est trop brève pour en tirer des conclusions déterminantes, les statistiques disponibles font apparaître qu'entre 2009 et 2010, 0,2 % des fonctionnaires ont changé de fonction publique ; au sein de la fonction publique d'État, 0,5 % des agents ont changé de département ministériel. Or, notre collègue Hugues Portelli notait, en 2008, que « *4,9 % des agents civils de l'État n'exerçaient pas leur activité dans leur administration d'origine au 31 décembre 2004. Cette proportion a augmenté de 0,7 % depuis 1996<sup>1</sup>* ».

Si la situation s'est incontestablement améliorée avec l'intervention de la loi du 3 août 2009, il n'en demeure pas moins que la mobilité demeure modeste au regard des assouplissements et des incitations mis en œuvre.

## **2. L'intérêt porté aux facilités indemnitaires**

La DGAFP a établi cette année un bilan de l'utilisation des dispositifs indemnitaires créés en 2008 :

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 291 (2007-2008) précité.

- la prime de restructuration de service est la prime qui concerne le plus grand nombre avec plus de 52 500 agents bénéficiaires pour un montant moyen servi de 10 230 € en 2011. Les ministères de l'écologie, de la défense et de la justice en sont les principaux utilisateurs ;

- l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint est le dispositif le moins coûteux : 1,2 M€ en 2011 pour 200 bénéficiaires (chiffres stables en termes de montant et d'allocataires par rapport à 2010) ; le ministère de la défense en est le principal utilisateur ;

- le complément indemnitaire est très peu utilisé : 9 bénéficiaires en 2011 ;

- l'indemnité de départ volontaire a bénéficié à 1 223 agents en 2011 pour un montant moyen servi de 30 155 €. Elle représente une dépense totale de 37 M€ pour l'ensemble des administrations. Les bénéficiaires sont principalement les agents de catégorie A et notamment les personnels enseignants ;

- l'indemnité temporaire de mobilité est un dispositif utilisé massivement par le ministère de l'écologie : 84 % des 1 474 bénéficiaires en 2011, pour un montant moyen versé de 4 500 €.

### **C. LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER LES DISPOSITIFS EXISTANTS**

Ces données décevantes au regard de la nécessité, pour l'État employeur dans un contexte de réduction des emplois, de mieux pouvoir adapter ses effectifs aux besoins des territoires, ont conduit le Gouvernement à confier une mission le 26 février 2013 à trois inspections générales interministérielles (inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales et inspection générale des finances).

Trois axes de travail ont été proposés à la mission :

- dresser un état des lieux des dispositifs existants en matière d'attractivité territoriale et formuler le cas échéant des propositions de réforme;

- examiner les conditions d'amélioration des recrutements et des mutations au sein des trois fonctions publiques ;

- évaluer les plates-formes d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

Son rapport a été remis au ministre en septembre dernier<sup>1</sup>.

Parmi ses constats, la mission relève notamment que « *les agents changent de postes (au moins 5 % par an dans la FPE et jusqu'à plus de 10 % dans certains ministères) mais très peu d'employeurs (moins de 1 %)* ».

---

<sup>1</sup> Cf. rapport de M. Jérôme Fournel, Mme Corinne Desforges, MM. Frédéric Salas et Xavier Doublet : « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire ».

Ses propositions visent notamment à :

- développer l'information sur les instruments de mobilité existants ;
- structurer avec l'appui des acteurs locaux les bases de données et outils donnant toutes les informations possibles sur les loyers dans la zone, les dates d'inscription...
- travailler avec les organisations syndicales à une réorientation de l'action sociale au bénéfice de l'accompagnement à la mobilité ;
- rendre la DGAFP destinataire des calendriers des CAP de mutation afin qu'elle les publie ;
- mener une étude sur les possibilités de lever l'obstacle des différentiels de taux de cotisation retraite entre les fonctions publiques ;
- recentrer les PFRH sur l'emploi public local et la mobilité.

La mission propose également de réformer les dispositifs indemnitaires, en supprimant en premier lieu l'indemnité de départ volontaire - ce qui constituerait, souligne-t-elle, une économie immédiate de 68 millions d'euros- : elle note à l'appui de sa proposition que cette indemnité « *aboutit aujourd'hui à encourager des départs sur des métiers pour lesquels l'administration continue à recruter* ». Elle recommande ensuite d'uniformiser l'application des autres mécanismes financiers d'aide à la mobilité, « *actuellement inégalement mis en œuvre. Les aides reconfigurées pourraient être regroupées dans un fond unique interministériel porté par un opérateur unique* ».

Par ailleurs, il lui apparaît nécessaire de soutenir la mobilité vers des zones difficiles « *par une aide individualisée sous forme d'un accompagnement d'environnement familial/personnel ou d'un appui financier individuel versé en une fois (déménagement, problématiques de transport...)* ».

Votre rapporteur ne dispose pas pour l'heure des suites que le Gouvernement entend donner à ces propositions.

Pour sa part, le législateur devrait prochainement se pencher à nouveau sur ce dossier puisque le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires comporte plusieurs mesures concernant la mobilité des fonctionnaires.

\*

\* \*

**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 2014.**

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

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

- **M. Pierre Coural**, chef du service du pilotage et des politiques transversales
- **M. Denis Casanova**, secrétaire général

### **Table ronde fonction publique d'État**

#### **Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT**

- **M. Jean-Robert Szklarz**, membre du bureau
- **M. Ivan Baquer**, membre de la commission exécutive

#### **Union nationale des syndicats autonomes fonction publique (UNSA FP)**

- **M. Alain Parisot**, secrétaire national
- **M. Alain Parmentier**, conseiller technique

#### **CFTC FAE (Fédération des agents de l'État)**

- **M. Michel Moreau**, représentant de la F.A.E.

#### **CFDT UFFA (Union des fédérations des fonctions publiques et assimilées)**

- **M. François Jaboeuf**, secrétaire général adjoint

#### **Fédération générale autonome des fonctionnaires FGAF-FPE**

- **Mme Geneviève Peirsman**, membre du bureau

### **Table ronde fonction publique territoriale**

#### **Fédération CGT des services publics**

- **Mme Viviane Flatreaud**, membre du bureau

#### **Fédération autonome de la fonction publique territoriale**

- **M. Pascal Kessler**, secrétaire national aux affaires statutaires

#### **Fédération générale autonome des fonctionnaires FGAF-FPT**

- **Mme Geneviève Peirsman**, membre du bureau