

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

FONCTION PUBLIQUE

Par M. Hugues PORTELLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugé, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LE PLAFONNEMENT DES EFFECTIFS ENTRE STABILISATION ET RESPECT DES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES | 8 |
| A. L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI MINISTÉRIEL PAR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE | 8 |
| 1. <i>Une réduction globale supplémentaire de l'emploi ministériel</i> | 9 |
| 2. <i>La concrétisation annuelle des priorités gouvernementales</i> | 10 |
| 3. <i>Des efforts supplémentaires en conséquence dans les autres départements ministériels</i> | 10 |
| B. LA CONTRAINTE DES EFFECTIFS HORS MINISTÈRES | 13 |
| 1. <i>La maîtrise des effectifs des opérateurs de l'État</i> | 13 |
| 2. <i>La diminution continue des recrutements locaux à l'étranger</i> | 14 |
| 3. <i>La maîtrise mesurée des emplois des autorités publiques indépendantes</i> | 15 |
| II. LE SOCLE INTERMINISTÉRIEL DE FORMATION ET D'ACTION SOCIALE FINANCÉ PAR LE PROGRAMME 148 : DES CHOIX AU CARREFOUR DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES | 16 |
| A. LES PRIORITÉS DE LA FORMATION : PROFESSIONNALISER ET DIVERSIFIER LES RECRUTEMENTS | 17 |
| B. LA NÉCESSITÉ PAR L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE DE PRÉSERVER DES PRESTATIONS D'ÉQUITÉ | 21 |
| 1. <i>Des réorientations</i> | 22 |
| a) <i>Le maintien de l'AIP</i> | 22 |
| b) <i>L'assouplissement de l'encadrement de l'aide aux pensionnés faiblement dépendants</i> | 23 |
| 2. <i>Des prestations confortées</i> | 25 |
| a) <i>L'ajustement de l'aide à la garde des enfants</i> | 25 |
| b) <i>Un nouvel élargissement du périmètre du chèque-vacances</i> | 26 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 29 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation, de la fonction publique, le mercredi 12 novembre 2014¹, la commission des lois, réunie le mercredi 19 novembre 2014, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné sur le rapport pour avis de M. Hugues Portelli², 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 2015.

À titre liminaire, le rapporteur a rappelé que ce budget marquait une diminution des effectifs de l'État de 1 278 ETP par rapport à 2014.

Puis, il a observé que les crédits de formation et d'action sociale interministérielles du programme 148 étaient globalement maintenus avec une diminution de 0,71 % en crédits de paiement par rapport à l'année précédente et qu'ils poursuivaient les objectifs fixés depuis plusieurs années.

Après avoir salué les résultats encourageants des classes préparatoires intégrées, le rapporteur a relevé que pour renforcer l'action sociale interministérielle qui complète celle, diverse, de chaque ministère, les crédits correspondants étaient stabilisés, notamment en faveur des agents les plus modestes.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* figurant dans le projet de loi de finances pour 2015.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141110/lois.html#toc8>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141117/lois.html#toc9>

Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire, votre rapporteur tient à rendre hommage à son prédécesseur, notre collègue Jacqueline Gourault, qui rapportait auparavant les crédits du programme 148.

En ce trentième anniversaire du statut des agents de l'État, la fonction publique poursuit sa mutation. Entre « livres blancs » et avancées législatives, elle évolue par l'effet de la réorganisation des administrations publiques d'abord dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) suivie, aujourd'hui, de la modernisation de l'action publique (MAP) et par le poids de la contrainte budgétaire. Parallèlement, la réforme territoriale en cours pèsera également sur les administrations.

Le dialogue social accompagne ces évolutions. Plusieurs chantiers ont été lancés par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique. En particulier, deux négociations, ouvertes à l'automne 2014, -l'une sur l'avenir de la fonction publique, l'autre sur la qualité de vie au travail- s'inscrivent dans ce contexte de « chamboulements » et de remises en cause.

La première, qui se déroulera jusqu'au mois de mars 2015, « doit faire franchir une nouvelle étape au statut de la fonction publique, avec une profonde rénovation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations dans les trois fonctions publique et une réforme de la gestion des ressources humaines ».¹ Le Gouvernement souhaite offrir un même cadre aux métiers communs entre l'État et les collectivités locales afin de « créer des parcours alternés (...) et de mutualiser les formations ».

Un autre chantier, plus conjoncturel, s'ouvre : celui de l'accompagnement des réorganisations territoriales. Il devrait permettre d'écarter des obstacles juridiques ou financiers aux redéploiements et à la mobilité. Des dispositifs personnalisés d'accompagnement des agents concernés tant de l'État que des collectivités territoriales seront mis en place. Ces projets devraient répondre aux inquiétudes des personnels qui doivent être associés aux évolutions en cours puisqu'ils seront amenés à mettre en œuvre et à gérer les conséquences de la réforme dont le succès dépendra aussi de leur capacité à la porter.

¹ Cf. ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

L'accompagnement juridique et financier, cependant, n'apparaît pas suffisant à votre rapporteur. Il importe également que tant les enjeux de la réforme que les choix finalement opérés soient expliqués aux personnels. L'aboutissement de l'acte III de la décentralisation en dépend, la vitalité et l'adaptabilité de la fonction publique également.

L'année 2014 s'achèvera par un rendez-vous important : la tenue des élections professionnelles, le même jour, pour la première fois, dans les trois versants de la fonction publique - État, territoriale et hospitalière - ainsi que l'a organisé le législateur en 2010¹. Cette journée électorale se déroulera le 4 décembre 2014.

Dans ce paysage en mouvement perpétuel, les administrations et leurs agents devront démontrer une fois de plus leur adaptabilité aux évolutions de la République. Le programme 148, malgré la modestie de ses crédits, permet d'accompagner ces évolutions et de les faciliter.

I. LE PLAFONNEMENT DES EFFECTIFS ENTRE STABILISATION ET RESPECT DES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES

Le niveau des emplois de l'État demeure soumis en 2015 à l'engagement de stabilité des effectifs. Cependant, le projet de loi de finances poursuit la mise en œuvre du plan de création de postes dans les secteurs prioritaires identifiés par le Président de la République, ce qui appelle, en contrepartie, des efforts correspondants dans les autres ministères.

A. L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI MINISTÉRIEL PAR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les 10 601 ETP prévus par le projet de loi de finances pour 2015 sont compensés par 11 879 ETP supprimés dans les secteurs non prioritaires, soit un solde net de - 1 278 ETP.

Les programmations budgétaires sur la période 2015-2017 reposent « sur une évolution de la masse salariale limitée à 0,6 % en 2015, et 0,3 % par an en moyenne » sur le triennat. Compte tenu des prévisions de l'inflation, le Gouvernement prévoit une économie de près de 5 milliards d'euros entre 2015 et 2017 « par rapport à l'évolution spontanée des dépenses »².

¹ Cf. article 34 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

² Cf. exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234 AN, XIV^{ème} législature).

1. Une réduction globale supplémentaire de l'emploi ministériel

Le plafond des autorisations d'emplois de l'État (budgets annexes compris¹) est fixé pour 2015 à 1 903 238 ETPT, soit une diminution de 3 186 ETPT par rapport à 2014.

| Schéma d'emplois Etat (BG+BA) | SE LFI 2013 | SE LFI 2014 | SE PLF 2015 | Plafond d'emplois PLF 2015 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------------------------|
| Affaires étrangères et développement international | -184 | -196 | -220 | 14 235 |
| Affaires sociales, santé et droits des femmes | -186 | -223 | -150 | 10 305 |
| Agriculture, agroalimentaire et forêt | -80 | -81 | -25 | 31 035 |
| <i>Enseignement agricole (y. c. supérieur)</i> | 200 | 150 | 140 | 14 987 |
| <i>Hors Enseignement agricole</i> | -280 | -231 | -165 | 16 048 |
| Culture et communication | -15 | -83 | 15 | 10 961 |
| Défense | -7 234 | -7 881 | -7 500 | 265 846 |
| Écologie, développement durable et énergie | -614 | -522 | -515 | 33 763 |
| Économie, industrie et numérique | -49 | -24 | -55 | 6 467 |
| Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche | 8 781 | 8 804 | 9 421 | 983 831 |
| Finances et comptes publics | -2 313 | -2 542 | -2 491 | 139 504 |
| Intérieur | -134 | -289 | 116 | 278 591 |
| <i>Mission Sécurité (PN + GN)</i> | 480 | 405 | 405 | 242 412 |
| <i>Hors mission Sécurité</i> | -614 | -694 | -289 | 36 179 |
| Justice | 480 | 555 | 600 | 78 941 |
| Logement, égalité des territoires et ruralité | -662 | -697 | -319 | 12 807 |
| Outre-mer | 0 | 0 | 2 | 5 309 |
| Services du Premier ministre | 34 | 142 | 94 | 10 284 |
| Travail, emploi et dialogue social | -141 | -137 | -150 | 9 750 |
| TOTAL BG | -2 317 | -3 174 | -1 177 | 1 891 629 |
| Contrôle et exploitation aériens | -100 | -100 | -100 | 10 827 |
| Publications officielles et information administrative | 1 | -6 | -1 | 782 |
| TOTAL BA | -99 | -106 | -101 | 11 609 |
| TOTAL GENERAL | -2 416 | -3 280 | -1 278 | 1 903 238 |

Source : projet de loi de finances pour 2015.

¹ Cf. 11 609 ETPT pour les deux budgets : « contrôle et exploitations aériens » (10 827) et « publications officielles et information administrative » (782).

2. La concrétisation annuelle des priorités gouvernementales

Le schéma d'emplois poursuit la mise en œuvre de l'engagement présidentiel 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 :

- en 2015, l'enseignement bénéficiera de 10 561 créations de postes (9 421 dans l'éducation nationale et 140 dans l'enseignement agricole) ; s'y ajoutent 1 000 postes nouveaux dans les universités, lesquels sont décomptés au titre des opérateurs (*cf. infra*) ;

- la police et la gendarmerie sont dotées de 405 nouveaux emplois comme en 2014 ;

- 635 emplois sont créés pour la justice, dont 35 pour les juridictions administratives, un renfort identique à celui de l'année précédente.

L'affectation de ces nouveaux emplois traduit les priorités du Gouvernement :

- pour l'éducation nationale, l'enseignement scolaire devrait bénéficier de 9 561 postes destinés à « *couvrir les besoins liés à l'augmentation des effectifs d'élèves, (de) poursuivre l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants et (de) mettre en œuvre la réforme de l'éducation prioritaire* »¹. À l'université, les nouveaux emplois doivent permettre d'améliorer l'encadrement et l'accompagnement des étudiants ainsi que d'engager des innovations pédagogiques en licence ;

- pour la sécurité, comme l'année précédente, il s'agit de renforcer les effectifs de police et de gendarmerie dans les zones de délinquance les plus sensibles, particulièrement les ZSP (zones de sécurité prioritaires) mais aussi de pourvoir à la création en 2013 de la direction générale de la sécurité intérieure ;

- pour la justice, 300 emplois sont destinés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.

3. Des efforts supplémentaires en conséquence dans les autres départements ministériels

En contrepartie des créations d'emplois dans les domaines prioritaires, 11 879 postes sont supprimés dans les autres secteurs, soit un taux d'effort moyen de 2 %. 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.

¹ Cf. exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234 AN, XIV^{ème} législature).

Parallèlement, l'évolution du nombre des départs en retraite, régressive en 2012 - le nombre de pensions nouvelles avait alors baissé de 16 176, soit - 27,38 % par rapport à 2012 -, a crû en 2013 de 7,13 % par rapport à l'année précédente (45 966). L'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires tend à augmenter par l'effet, notamment, de la réforme des retraites : il s'établit en 2013 à 60 ans et 7 mois dans la fonction publique d'État, soit deux mois de plus.

Depuis plusieurs années, votre commission et son rapporteur appellent les systèmes d'information de l'État à ventiler l'évolution des emplois entre administrations centrales et services déconcentrés. Cette information est essentielle pour apprécier la pertinence des décisions sur le fonctionnement quotidien des administrations de l'État. D'année en année, les suppressions d'emplois affectent notablement la capacité fonctionnelle et stratégique des directions territoriales. Le tableau ci-dessous transmis à votre rapporteur constitue une réponse éclairante.

Ventilation des plafonds d'emplois ministériels (2015)

| Ministère (BG) | Variation du plafond d'emplois | | | | | Services à l'étranger | Autres |
|--|--------------------------------|--------------------|-------------------------|------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| | Administration centrale | Services régionaux | Services départementaux | Opérateurs | Services à l'étranger | | |
| Affaires étrangères et développement international | -270 | -41 | 0 | 38 | -128 | -139 | |
| Affaires sociales, santé et droits des femmes | -253 | -361 | 108 | 0 | 0 | 0 | |
| Agriculture, agroalimentaire et forêt | 35 | -17 | -10 | 23 | -129 | 0 | 158 |
| Culture et communication | 29 | -59 | 0 | 165 | 0 | 0 | -77 |
| Décentralisation et fonction publique | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Défense | -9 721 | -562 | 0 | 0 | -434 | -8 725 | |
| Écologie, développement durable et énergie | -723 | -76 | -237 | -4 | 0 | -343 | |
| Économie, industrie et numérique | -139 | -33 | -50 | -19 | 0 | -14 | |
| Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche | 9 557 | 49 | 8 962 | -124 | 0 | 670 | |
| Finances et comptes publics | -2 409 | 26 | -281 | 0 | -9 | -272 | |
| Intérieur | 568 | -1 879 | 833 | 52 | 1 | 2 684 | |
| Justice | 990 | -23 | 1 008 | 11 | 0 | -6 | |
| Logement, égalité des territoires et ruralité | -670 | -113 | -85 | 0 | 0 | -2 | |
| Outre-mer | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | |
| Services du Premier ministre | 113 | 78 | -5 | 0 | 0 | 46 | |
| Travail, emploi et dialogue social | -150 | -22 | -150 | 0 | 0 | 22 | |
| Ville, jeunesse et sports | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Total | -3041 | -3033 | 10095 | 142 | -570 | -5988 | |

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

B. LA CONTRAINTE DES EFFECTIFS HORS MINISTÈRES

La soumission de l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État à la règle de la maîtrise de l'emploi public accompagne logiquement l'évolution des modes d'action publique qui se traduit notamment par le transfert de certaines activités ministérielles à des opérateurs.

1. La maîtrise des effectifs des 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 subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
3. un contrôle direct de l'État.

Une circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 clarifie l'encadrement du recours aux agences en énumérant les critères le justifiant (spécialité des missions ; gain d'efficacité et d'efficience ; expertise ; partenariat avec des acteurs de la société civile et les collectivités territoriales ; nécessité d'une certaine autonomie). La circulaire fixe l'obligation de réaliser une étude d'opportunité et d'impact avant toute création de nouvelles agences.

Les opérateurs sont intégrés au dispositif de la modernisation de l'État. Dans ce cadre, un groupe de travail interministériel a été mis en place en 2013 pour professionnaliser la tutelle, simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines de ces organismes, les associer au redressement des comptes publics. Les « 19 recommandations opérationnelles, assorties de plans d'action et d'outils pratiques », formulées en 2014 par le groupe de travail, sont en cours de mise en œuvre¹.

Le périmètre, en 2015, couvre 570 organismes dont la moitié est composée des universités et organismes de recherche.

¹ Cf. Le « jaune » *Opérateurs de l'État 2015*.

En 2015, les effectifs sous plafond diminueront de 928 ETP hors la création de 1 000 emplois dans les universités conformément aux priorités gouvernementales (*cf. supra*). Ce dernier secteur donne lieu à la création d'une nouvelle catégorie d'opérateurs dans le projet de loi de finances pour 2015 – les communautés d'universités et d'établissements (COMUE) – regroupant des établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour coordonner offres de formation et stratégies de recherche.

Le plafond des autorisations d'emplois – uniquement présenté en ETPT – est fixé à 397 664 ETPT, soit + 5 525 ETPT en tenant compte des corrections, abattements et ajustements techniques « *dont plus 4 530 ETPT correspondant à des postes précédemment non décomptés dans le plafond d'emplois du commissariat à l'énergie atomique* » selon l'exposé des motifs de l'article 37 du projet de loi de finances.

Les effectifs de Pôle Emploi sont stabilisés.

Évolution des emplois sous plafond 2014-2015 (en ETPT)

| | LFI 2014 (ETPT) | Schéma d'emplois 2015 |
|--|--------------------|--------------------------|
| Affaires étrangères et développement international | 6 758 | -3 |
| Affaires sociales, santé et droits des femmes | 11 499 | -153 |
| Agriculture, agroalimentaire et forêt | 16 170 | -277 |
| Culture et communication | 18 877 | -47 |
| Décentralisation et fonction publique | 1 359 | -5 |
| Défense | 6 033 | -40 |
| Écologie, développement durable et énergie | 26 885 | -343 |
| Économie, industrie et numérique | 5 542 | -30 |
| Éducation nationale | 4 413 | -38 |
| Enseignement supérieur et recherche | 241 297 | 1 000 |
| <i>dont universités et assimilés</i> | 142 490 | 1 000 |
| Intérieur | 1 828 | 48 |
| Justice | 513 | -4 |
| Logement, égalité des territoires et ruralité | 275 | -2 |
| Outre-mer | 131 | -2 |
| Service du premier ministre | 630 | -6 |
| Travail, emploi et dialogue social | 48 017 | -17 |
| <i>dont Pôle emploi</i> | 46 742 | 0 |
| Ville, jeunesse et sports | 1 814 | -9 |
| TOTAL | 392 139 | 72 |
| Total hors universités | 249 649 | -928 |

Source : projet de loi de finances pour 2015 n° 2234
Assemblée nationale (XIV^{ème} législature)

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

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2015 limite à 3 489 ETP (- 75 ETP par rapport à 2014, soit - 2 %) 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 mesurée 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 39 du projet de loi de finances pour 2015 selon les souhaits exprimés par chaque autorité. Ils correspondent à l'ensemble des emplois rémunérés directement par lesdites autorités, hors ceux mis à disposition faisant l'objet d'un remboursement.

Le plafonnement intègre en 2015 les emplois du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) - figurant auparavant au sein des emplois rémunérés par l'État - en raison de son changement statutaire. Le Conseil, autorité administrative indépendante, est devenu autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale par l'effet de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013.

À périmètre constant, le plafond global des autorités diminue de 12 ETPT entre 2013 et 2015.

| | Plafond exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT) |
|---|---|
| Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) | 62 |
| Autorité de contrôle prudentiel (ACP) | 1 121 |
| Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) | 63 |
| Autorité des marchés financiers (AMF) | 469 |
| Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) | 284 |
| Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) | 55 |
| Haute Autorité de santé (HAS) | 395 |
| Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) | 71 |
| Médiateur national de l'énergie (MNE) | 41 |
| TOTAL | 2 561 |

Source : projet de loi de finances pour 2015 n° 2234
Assemblée nationale (XIV^{ème} législature)

II. LE SOCLE INTERMINISTÉRIEL DE FORMATION ET D'ACTION SOCIALE FINANCÉ PAR LE PROGRAMME 148 : DES CHOIX DÉTERMINÉS PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

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 décentralisation et de la fonction publique.

En dépit de son intitulé générique, il regroupe les crédits consacrés à l'action interministérielle pour la formation des fonctionnaires d'une part, et pour l'action sociale d'autre part. Ce budget complète 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 accompagner les évolutions de la fonction publique : professionnalisation et diversification du recrutement, professionnalisation de la formation, mobilité voulue entre les corps, restructurations des administrations. Ils sont aussi l'assurance, pour chaque agent, d'un minimum de prestations, celles relevant des ministères présentant une grande diversité d'un secteur à l'autre.

Les deux actions du programme sont dotées dans le projet de loi de finances pour 2015 d'une enveloppe globale de 201 883 924 euros en autorisations d'engagement (AE) - en hausse de 0,51 % par rapport à l'année précédente - et d'un crédit de 204 824 71 euros en crédits de paiement (CP) qui, eux, subissent une très légère érosion de 0,71 %.

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

| Intitulé | LFI 2010 | LFI 2011 | LFI 2012 | LFI 2013 | LFI 2014 | PLF 2015 | Évolution % |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Action n° 1 : Formation des fonctionnaires | 82 832 938 | 82 428 905 | 79 007 537 | 78 678 749 | 81 016 987 | 79 541 290 | - 1,82 |
| Action n° 2 : Action sociale interministérielle | 138 491 647 | 138 672 303 | 146 832 674 | 138 379 234 | 125 273 278 | 125 283 441 | + 0,01 |
| TOTAL | 221 324 585 | 221 101 208 | 225 840 211 | 217 057 983 | 206 290 265 | 204 824 731 | - 0,71 |

Source : données du ministère de la décentralisation et de la fonction publique

Le programme est placé sous l'autorité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui a pour mission de concevoir et mettre en œuvre la politique de la fonction publique « à travers,

d'une part, le pilotage de la cohérence statutaire et la conduite du dialogue social avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires au niveau national et, d'autre part, la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique »¹.

Les moyens alloués à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour piloter la politique de la fonction publique

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

1) Ses **dépenses de personnels**, auparavant inscrites au programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, relèvent désormais du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* qui regroupe aussi ses moyens de fonctionnement au titre de la mutualisation de la gestion des fonctions support des services centraux ministériels.

Son schéma d'emplois est fixé pour 2015 à 157 ETP, comparable à celui de l'année précédente.

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

Lors de son audition par votre commission des lois, le 12 novembre 2014, Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, a indiqué que le Gouvernement avait choisi, en 2015, « *de faire porter les efforts d'économie sur la formation, pour stabiliser les crédits en faveur de l'action sociale pour les agents les plus modestes* ».

A. LES PRIORITÉS DE LA FORMATION : PROFESSIONNALISER ET DIVERSIFIER LES RECRUTEMENTS

Les crédits de formation inscrits au programme 148 sont essentiellement destinés à financer les subventions pour charge de service public versées à l'ENA et aux cinq IRA, ainsi que les actions de formation continue des agents.

Il peut être utile de préciser que, parallèlement, les dépenses globales de formation des ministères s'élèvent à 1,59 milliard d'euros par an, hors éducation, ce qui représente 3,9 % de la masse salariale.

¹ Cf. *présentation stratégique du projet annuel de performance*.

1. Le détail des crédits

79 541 290 euros sont inscrits en AE et CP au titre de la formation interministérielle, soit une enveloppe inférieure à celle de 2014 (81 016 987 euros), qui recouvre dix catégories de dotations :

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 (90 postes offerts aux trois concours, 43 à l'externe, 38 à l'interne et 9 au 3^{ème} concours - c'est-à-dire 10 unités de plus que sur la période 2007-2013 -) et de ses cadres intermédiaires (les attachés d'administration) pour les seconds (625 postes aux derniers concours contre 649 pour les précédentes promotions). Soulignons que, répondant à la demande de la ministre, six des dix postes supplémentaires de la prochaine promotion de l'ENA bénéficient au concours interne.

Ces opérateurs interviennent également pour la formation continue des agents.

En 2015, 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 seront poursuivis : 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 pour favoriser la construction d'un socle commun de connaissances professionnelles et d'une culture commune de l'action publique. 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 32 267 018 euros contre 32,5 millions d'euros en 2014 (ENA) et 39 625 564 euros en baisse par rapport à 2014 - 40,2 millions d'euros - (IRA).

Ces montants intègrent l'évolution des schémas d'emplois qui diminuent de 3 ETP pour l'ENA et de 2 ETP pour les IRA.

2 - **L'organisation des concours aux cinq IRA** (118 370 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 (50 730 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 (1 083 700 euros) ;

3 - Des actions de **communication** (guides méthodologiques, fonctionnement du site institutionnel « fonction-publique.gouv.fr ») ;

4 - Des **programmes d'études** et de recherche, et d'enquêtes auprès des agents et des employeurs (216 540 euros) ;

5 - L'organisation des **journées d'études et de séminaires** dans le domaine de la GRH et la participation à des colloques et salons (108 273 euros) ;

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

7 - Les **subventions accordées**, chaque année, par le ministre chargé de la fonction publique à **des associations ou fondations** intervenant dans le champ de la GRH (16 618 euros) ;

8 - Le **financement** des vingt-six **instituts et centres de préparation à l'administration générale** (115 900 euros) ;

9 - La **subvention à l'Institut européen d'administration publique** de Maastricht (42 704 euros).

10 - Les **allocations pour la diversité dans la fonction publique** à hauteur de 3 017 537 euros.

Le nombre d'allocations, à raison de 2 000 euros par dossier, devrait s'élever à 1 500 (200 de moins que dans le précédent budget). D'après les éléments transmis à votre rapporteur, ce choix tient compte de la diminution, chaque année, du nombre de postes offerts aux concours de catégories A et B. La DGAFP a reçu en conséquence peu de demandes de dotations complémentaires.

Votre rapporteur insiste cependant sur la nécessité de maintenir le niveau nécessaire pour satisfaire pleinement les projets des bénéficiaires potentiels. Ce dispositif représente, en effet, 76 % des aides accordées aux élèves des classes préparatoires intégrés (CPI), lesquelles sont un formidable atout de promotion sociale.

2. 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 un arrêté du 29 janvier 2013, par l'école nationale des techniciens de l'équipement pour favoriser la réussite au concours externe de technicien supérieur principal du développement durable.

D'après les renseignements transmis à votre rapporteur par la DGAFP, l'année 2013 a permis, une fois de plus, de constater la consolidation du dispositif, notamment :

- l'augmentation du nombre des dossiers (1 922 recevables contre 1 624 en 2011-2012) ;

- un taux d'évaporation assez faible à la rentrée des CPI (4 % contre 6,7 % en 2011/2012) ;

- une constante « féminisation du dispositif (68 % de femmes admises en CPI contre 72 % en 2011/2012) » ;

- « la confirmation de l'apparition d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires, les élèves CPI sous contrat précaire à hauteur environ de 8 % » ;

- « la part des demandeurs d'emploi en légère diminution : 44 % (contre 47 % en 2011/2012 et 38 % en 2010/2011), celle des étudiants progressant en conséquence à 48 % (contre 47 %), le solde de 8 % correspondant à la part des contrats précaires » ;

- « 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 encore plus « 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 » ;

- 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 : 38 % de prise en charge totale (restauration et hébergement) pour 41 % d'élèves CPistes issus d'une région extérieure à celle de l'école (dont 3 % de candidats ultramarins). ».

- le taux de réussite progresse à nouveau (50 % contre 56 % en 2010/2011 et 41 % en 2011/2012).

Ce dernier point est encourageant et témoigne de la réussite de ce projet initié en 2006. Ce dispositif appelle cependant 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 ».

3. La réforme des concours d'entrée à l'ENA

Ce chantier, mené au cours de l'année 2013, s'est achevé par la présentation, en janvier 2014, d'un projet de réforme. Soumis à arbitrage ministériel, il s'est concrétisé par un arrêté du 16 avril 2014 applicable aux concours qui seront ouverts en 2015 « *afin de permettre aux candidats (de) se préparer aux épreuves nouvelles* ».

D'après les éléments transmis à votre rapporteur par la DGAFP, « *le concours révisé vise à assurer un équilibre satisfaisant entre vérification des connaissances, évaluation des compétences et estimation des aptitudes des candidats* ».

À ce dernier titre, est mise en place une « *épreuve collective d'interaction* » destinée à « *tester les qualités relationnelles des candidats* ».

À la suite de cette réforme, une réflexion sur les cycles préparatoires et la CPI (CP'ENA) a été engagée pour proposer des voies d'amélioration en 2015.

Par ailleurs, le séquençage et le contenu de la scolarité initiale sont en cours de refonte. Cette réforme devrait être applicable en janvier 2016. Il s'agit, d'une part, de fixer un équilibre entre respect « *des objectifs de progression pédagogique et de préparation des élèves à l'exercice de leurs futures fonctions* » et, d'autre part, « *une organisation de la scolarité qui ne constitue pas un élément dissuasif pour les candidats ayant des contraintes familiales* ».

B. LA NÉCESSITÉ PAR L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE DE PRÉSERVER DES PRESTATIONS D'ÉQUITÉ

Les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle croissent, en 2015, à hauteur de 2,09 % en AE (122 342 634 euros) et d'une stabilisation (+ 0,01 %) en CP (125 283 441 euros). Dans un budget soumis à la règle impérative du rabout, 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 relèvent¹ ».

Les actions conduites dans ce cadre répondent, par priorité, aux préoccupations principales identifiées des agents que sont le logement, la famille, la restauration et l'accompagnement des personnels retraités.

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 2 400 berceaux ; ce volume devrait prochainement s'élever à 2 600- et de logements sociaux ; mise aux normes sanitaires des restaurants inter-administratifs dans le cadre d'un plan pluriannuel 2007-2015). Le plan sera cependant poursuivi au-delà de 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 réorientations

L'action sociale interministérielle est réorientée à deux niveaux : d'une part, par le maintien de l'aide à l'installation des personnels (AIP) ; d'autre part, par l'assouplissement du barème de l'aide au maintien à domicile.

a) Le maintien de l'aide à l'installation des personnels

En 2014, la prestation de l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) devait être supprimée.

Ce dispositif concerne 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 2013, s'est élevée à 4,4 millions d'euros pour près de 6 720 bénéficiaires.

¹ Cf. projet annuel de performance 2014.

L'annonce de cette suppression avait suscité de grandes inquiétudes parmi les organisations syndicales et votre rapporteur, Mme Jacqueline Gourault, l'avait alors regrettée : en effet, cette prestation facilitait l'intégration des nouveaux agents publics dans leur vie professionnelle et amortissait les difficultés de logement rencontrées sur certains territoires, en dépit de l'existence d'une autre prestation (*cf. infra*). Au-delà de l'aide apportée aux agents, il s'agit aussi de favoriser un maillage suffisant du territoire en services publics. Cette accessibilité participe de la cohésion de notre société.

Finalement, le Gouvernement a renoncé à suspendre l'AIP.

Elle devrait bénéficier à près de 8 000 agents en 2015 pour une dépense estimée à 5 424 054 euros.

Précisons que cette prestation est plafonnée à 900 euros pour les agents affectés en Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Sur les autres territoires, le montant est de 500 euros.

L'aide au logement recouvre une seconde forme : les réservations de logements sociaux. Une enveloppe de 1 971 500 euros en CP est inscrite à ce titre pour 2015.

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 différentes aides accompagnent aussi les efforts demandés aux agents depuis plusieurs années dans le cadre des restructurations des administrations et du rétablissement des comptes publics.

Votre rapporteur note avec intérêt l'information pratique diffusée sur le site internet du ministère chargé de la fonction publique pour faciliter l'accès à cette prestation. Elle répond à une méconnaissance -semble-t-il- du dispositif précédemment.

b) L'assouplissement de l'encadrement de l'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 seniors) ;
- 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).

Aux termes d'un arrêté du 4 juillet 2014, la dépense annuelle totale prise en compte est respectivement plafonnée :

- à 3 000 € pour un plan d'action sociale dans le cadre d'un plan d'action personnalisé ;
- à 1 800 € pour une durée maximale de trois mois effectifs dans le cadre du soutien ponctuel en cas de retour d'hospitalisation ;
- à 1 800 € pour une durée maximale de trois mois effectifs dans le cadre du soutien ponctuel en cas de période de fragilité physique ou sociale.

Le plafond d'aide annuel au titre de l'aide « habitat et cadre de vie » est fixé à :

- 3 500 € pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 894 € pour une personne seule et 1 549 € pour un ménage ;
- 3 000 € pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 1 140 € pour une personne seule et 1 818 € pour un ménage ;
- 2 500 € pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 1 258 € pour une personne seule et 1 921 € pour un ménage.

La participation de l'État est modulée selon les ressources du bénéficiaire, la composition du foyer fiscal et le type de prestation¹.

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 encore les dépenses estimées en 2015. En conséquence, aucun crédit n'est inscrit au budget.

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

Au 30 juin 2014, pour un total de 3 833 dossiers reçus, avaient été accordés 658 plans d'accueil personnalisé (PAP), 122 kits prévention, 35 aides à l'habitat ; 354 dossiers étaient en attente de traitement.

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur, le nombre de PAP accordés se situe en-deçà des prévisions initiales en raison, d'une part, des difficultés de communication auprès des retraités de la fonction publique, notamment par l'absence de caisse de retraite dédiée et, d'autre part, du recentrage de la prestation sur les cinq premières tranches du barème de ressources de la CNAV (plus de 60 % des retraités de la fonction publique, majoritairement situés dans les tranches 6 à 8 sont de ce fait inéligibles).

Plusieurs mesures ont été envisagées pour y remédier : tout d'abord, un plan de communication devait être lancé au cours du troisième trimestre de cette année. Les conditions d'octroi de l'aide ont, par ailleurs, été assouplies ; le barème a été étendu à la sixième tranche du barème de ressources de la CNAV par un arrêté du 4 juillet 2014, ce qui équivaut, d'après les estimations, jusqu'à 4 000 retraités supplémentaires par an.

2. Des prestations confortées

Le budget 2015 conforte l'attractivité du CESU-garde d'enfant et élargit les effets du chèque-vacances.

a) L'ajustement 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 ; 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. Le barème comprend aujourd'hui deux tranches d'aide en fonction

¹ 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.

du revenu fiscal de référence et du nombre de parts : 655 euros et 385 euros annuels. Une troisième tranche à 220 euros a été supprimée l'an dernier.

Au titre de l'année 2013, environ 200 300 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 191 000 ouvertures de droits et un montant moyen de 300 euros (0-3 ans) et 305 euros (3-6 ans) euros environ : 46 % des aides dans la tranche à 220 euros, 31 % dans la tranche à 385 euros et 23 % dans la tranche à 665 euros.

Cette prestation confirme ainsi son succès croissant.

Le CESU a été restructuré avec la fusion des deux dispositifs en une prestation unique « 0/6 ans » à compter du 1^{er} janvier 2014.

Parallèlement, depuis le 1^{er} janvier 2014, le montant de l'aide accordée aux parents isolés (agents en situation monoparentale) est majoré de 20 % : en conséquence, le montant annuel des deux tranches est respectivement porté de 385 euros à 462 euros et de 655 à 786 euros.

Autre innovation : à compter du 1^{er} janvier 2015, une tranche d'aide supplémentaire à 265 euros sera instaurée au bénéfice des familles monoparentales jusqu'à présent non éligible compte tenu de leurs ressources.

À la même date, un barème spécifique sera mis en place pour les agents affectés dans les DOM. Selon les explications fournies à votre rapporteur, ces agents sont « *sous-représentés dans la population bénéficiaire car largement inéligibles à la prestation* ».

L'enveloppe CESU-garde d'enfants est estimée à 43,9 millions d'euros pour 2015 correspondant à 113 000 bénéficiaires environ.

b) Un nouvel élargissement du périmètre du chèque-vacances

Bénéficiant, 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, 25 et 30 % selon le revenu fiscal de référence.

Cette prestation fait d'année en année l'objet d'ajustements pour élargir le périmètre des bénéficiaires. En raison de leur diminution, une nouvelle tranche de bonification à 30 % a été créée par modification des actuelles tranches à 20 et 25 % au 1^{er} 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^{er} 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 2013, à 2,14 % des bénéficiaires de la prestation.

En 2013, 128 000 agents (+ 4,6 % par rapport à 2012) ont bénéficié du chèque-vacances pour une dépense totale de 36,7 millions d'euros.

Au 1^{er} mai 2014, le barème de la prestation a été à nouveau modifié par la création d'une tranche de bonification de 35 % pour les agents de moins de 30 ans. Celle-ci était effective dès le deuxième trimestre 2014 pour permettre l'obtention de chèques-vacances ainsi majorés dès le quatrième trimestre 2014.

La dernière évolution du dispositif sera mise en place au 1^{er} janvier 2015 avec un barème spécifique pour les agents affectés dans les DOM, actuellement « *sous-représentés dans la population bénéficiaire car largement inéligibles à la prestation* ». Ces fonctionnaires perçoivent en effet une rémunération majorée. La prise en compte de leur situation particulière met en œuvre la mesure 3 du relevé de conclusion du 13 mai 2014 de la concertation relative à l'évolution sociale interministérielle : « *Il s'agit notamment d'éviter que le contexte de vie chère dans les DOM, sous l'effet des compensations qu'elle justifie, ait pour résultat d'éloigner les agents de l'action sociale interministérielle* ».

Une enveloppe de 36 447 795 euros en AE et CP, supérieure à celle de l'exercice 2014, est inscrite au budget 2015, pour financer 126 000 ouvertures de droits.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines* inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- **M. Pierre Cural**, chef du service du pilotage et des politiques transversales

Direction générale des collectivités locales

- **Mme Françoise Becher**, attachée à la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale

- **Mme Françoise Perrin**, chef du bureau Emploi territorial protection sociale (sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale)

Force Ouvrière Territoriaux

- **M. Didier Pirot**, trésorier général adjoint de la fédération

Fédération autonome de la fonction publique

- **M. Bruno Collignon**, président fédéral