

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 14) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA DIMINUTION CONTINUE DU NOMBRE DES AGENTS DE L'ETAT	8
A. UNE DIMINUTION AUTORITAIRE DES EFFECTIFS.....	9
B. ... COMPENSÉE PAR UNE AMÉLIORATION DU POUVOIR D'ACHAT DES AGENTS	12
C. UN OBJECTIF POLITIQUE QUI NE DOIT PAS CONSISTER EN UN SIMPLE AJUSTEMENT COMPTABLE.....	13
II. LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i> : DES OUTILS POUR LA REFONDATION EN COURS	14
A. UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DU PILOTAGE.....	14
B. UN PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES.....	15
1. <i>La formation des fonctionnaires : un ralentissement de la hausse des crédits</i>	16
a) Un outil de promotion individuelle... ..	16
b) ... au service de l'efficienc e des administrations	18
c) Des instruments de performance inchangés.....	19
2. <i>L'action sociale interministérielle : des crédits ciblés</i>	20
a) Un facteur d'amélioration du pouvoir d'achat.....	21
b) Un vecteur de mobilité des personnels.....	23
c) La mise aux normes du parc de restauration.....	24
III. UNE FONCTION PUBLIQUE EN REFONDATION	25
A. LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET « RESSOURCES HUMAINES » DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP).....	25
1. <i>L'encouragement à la mobilité des fonctionnaires</i>	26
a) Des assouplissements statutaires.....	26
b) Des incitations financières.....	27
c) La mise en place d'une fonction-conseil	28
2. <i>Une politique volontaire de gestion des ressources humaines (GRH)</i>	29
3. <i>Vers un marché de l'emploi public</i>	30
B. LA RÉFORME DU RÉGIME INDEMNITAIRE	31
1. <i>L'instauration d'une indemnité de performance pour le management</i>	32
2. <i>La généralisation de la prime au mérite : la prime de fonction et de résultat (PFR)</i>	32
C. LA RÉNOVATION DU DIALOGUE SOCIAL : VERS LA FIN DU PARITARISME ?	32
D. LA REFONTE DES STATUTS.....	33
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après l'audition, le 13 novembre 2008, de M. André Santini, Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique, la commission des lois, réunie le 19 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, à l'examen des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2009 à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (programme *Fonction publique*).

Le rapporteur pour avis a souligné la diminution continue du nombre des agents de l'Etat. Elle a indiqué qu'en 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat était fixé à 2.123.517 ETPT et qu'après déduction des transferts, notamment dus à la décentralisation, la réduction des effectifs s'établissait, pour les ministères, à 30.529 ETP soit 44 % des départs à la retraite prévus l'année prochaine. Elle a précisé que cette baisse des effectifs se poursuivra en 2010 et 2011 pour atteindre l'objectif annoncé du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite avec comme contrepartie, le retour aux fonctionnaires de la moitié des économies induites pour améliorer leur pouvoir d'achat.

Abordant le programme *Fonction publique*, le rapporteur pour avis s'est félicité du rattachement budgétaire, administratif et juridique de la direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, en 2009, comme l'avait demandé la commission lors du dernier exercice. Elle a précisé que la maquette budgétaire n'avait subi aucune modification pour 2009 et que les crédits inscrits au programme (222.750.000 euros) augmentaient de 0,4 %.

Présentant la première action du programme, portant sur la formation des fonctionnaires, qui regroupe les moyens destinés au financement de l'appareil de formation interministériel de l'Etat, le rapporteur pour avis a noté un ralentissement de la hausse des crédits.

Pour la seconde action consacrée à l'action sociale interministérielle, qui représente 81,75 % des crédits inscrits au programme, elle a souligné qu'elle offrait des prestations importantes, très appréciées des fonctionnaires, qui s'étaient beaucoup développées ces dernières années, les crédits ayant plus que doublé depuis trois ans : allocation pour la garde d'enfant, aide au logement, ... Cette action permettra également d'accompagner les restructurations en cours dans les administrations.

Elle a évoqué l'aide ménagère à domicile, qui bénéficie à des agents retraités de l'Etat faiblement dépendants. Elle a constaté que ses allocataires présentaient des revenus plus élevés et une dépendance moins grande que ceux du régime général sur lequel cette prestation est alignée et a expliqué qu'en conséquence, le Gouvernement avait décidé de la suspendre en 2009 et de réévaluer ses conditions d'attribution, les dossiers enregistrés en 2008 étant néanmoins tous pris en charge. Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis, est convenue de la nécessité d'évaluer l'aide ménagère à domicile, mais s'est déclarée attachée au maintien de son principe.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* figurant dans le projet de loi de finances pour 2009.

Mesdames, Messieurs,

Le rendez-vous budgétaire s'inscrit, cette année, dans une période de très grande effervescence pour la fonction publique.

Ouverte effectivement aux ressortissants communautaires¹, celle-ci a déjà fait l'objet, il y a à peine deux ans, d'évolutions importantes, particulièrement en ce qui concerne la reconnaissance du principe de la formation professionnelle tout au long de la vie comme du développement de la prise en compte de l'expérience professionnelle tant lors des recrutements que dans le déroulement des carrières².

Le Parlement a été saisi au printemps dernier d'un nouveau projet destiné principalement à favoriser la mobilité des fonctionnaires et à accompagner les restructurations en cours dans l'administration³. Adopté en urgence par le Sénat le 29 avril dernier, ce texte est depuis lors en instance à l'Assemblée nationale.

Parallèlement, le Gouvernement s'engage sur la voie d'une refondation de la fonction publique, annoncée par le Président de la République dans le discours qu'il a prononcé devant les auditeurs de l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes le 19 septembre 2007 et confirmé à Lille le 11 janvier 2008. Le Premier ministre a lancé, le 1^{er} octobre 2007, le débat national sur la fonction publique, structuré en quatre séries de conférences respectivement consacrées aux valeurs, missions et métiers de la fonction publique, au pouvoir d'achat, au dialogue social et aux parcours professionnels : leurs conclusions, évoquées au fil de cet avis, sont pour partie concrétisées et pour le reste à l'état de projet à ce jour. Ce processus s'est achevé le 17 avril 2008 par la remise du Livre blanc élaboré par M. Jean-Ludovic Silicani. Reste à le traduire aux plans législatif et réglementaire.

Dans le même temps, le Gouvernement a engagé une réflexion sur les missions et le format des administrations dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les réformes en cours dans ce cadre doivent permettre d'atteindre l'objectif de non-remplacement d'un départ de

¹ Cf. lois n° 91-715 du 26 juillet 1991 et n° 2005-843 du 26 juillet 2005.

² Cf. lois n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

³ Cf. projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (TA n° 77, 2008-2009)

fonctionnaire à la retraite sur deux entre 2009 et 2011, tout en améliorant la qualité du service public.

Le budget 2009 intervient donc dans un vaste chantier et veut obéir aux principes qui le sous-tendent.

Après l'examen successif du plafond d'autorisation des emplois de l'Etat (I), puis des deux actions du programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*¹ (II), le présent avis évoquera quelques-unes des réformes en cours (III).

Précisons, au préalable, que l'année dernière, votre commission avait examiné dans un même avis les crédits affectés aux programmes *Fonction publique* et *Modernisation de l'Etat* rattachés à la même mission. Il est cependant apparu plus pertinent d'analyser ces crédits dans deux avis distincts, tant ils procèdent de logiques différentes².

I. LA DIMINUTION CONTINUE DU NOMBRE DES AGENTS DE L'ETAT

L'emploi public en France

(année 2006)

- 6,033 millions de personnes travaillent dans les administrations publiques
- 5.201.083 fonctionnaires (4.842.003 ETP) dont :
 - Etat : 2.524.440 (= 2.396.934 ETP)
 - titulaires : 1.824.037 (= 1.757.268 ETP)
 - non titulaires : 296.578 (= 237.186 ETP)
 - ouvriers d'Etat : 50.119 (= 48.774 ETP)
 - militaires et volontaires militaires : 353.706 (= 353.706 ETP)
 - territoriale : 1.662.501 (= 1.508.036 ETP)
 - titulaires : 1.259.806 (= 1.185.085 ETP)
 - non titulaires : 346.128 (= 267.145 ETP)
 - assistantes maternelles : 56.567 (= 55.807 ETP)
 - hospitalière : 1.014.142 (= 937.033 ETP)
 - titulaires : 785.238 (= 746.822 ETP)
 - non titulaires : 134.897 (= 123.006 ETP)
 - médecins : 94.007 (= 67.205 ETP)
- 145.000 emplois aidés
- 15 % de non titulaires (Etat, territoriale et hospitalière)

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

¹ Mission pilotée par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

² Ce programme fait désormais l'objet d'un avis confié à Mme Éliane Assassi.

A. UNE DIMINUTION AUTORITAIRE DES EFFECTIFS...

Pour 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat est fixé par l'article 35 du projet de loi de finances à 2.123.517 ETPT (équivalents temps plein travaillé), budgets annexes compris.

L'ETPT

Les ETPT, contrairement au calcul des effectifs en personnes physiques qui correspondent au nombre d'agents rémunérés quelle que soit leur quotité de travail (partiel, 100 %), résultent des effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents.

Ex : un fonctionnaire travaillant à mi-temps = 0,5 ETPT,

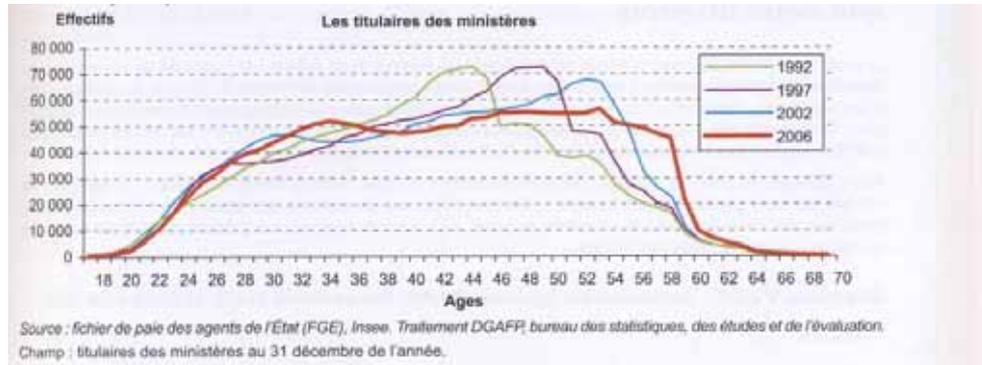
un contractuel employé durant 4 mois à temps plein = 4/12 ETPT mais 0,5 x 4/12 ETPT s'il a alors travaillé à mi-temps.

Rapporté au plafond autorisé pour 2008 (2.200.924 ETPT), il est donc inférieur de 77.407 ETP. Après déduction de l'ajustement technique, des plafonds d'autorisation d'emplois de 2008 (- 445 ETPT), des mesures de transfert dus à la décentralisation (-14.182 ETPT) qui concernent, pour l'essentiel, les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et des transferts vers les opérateurs (- 35.810 ETPT) dont les vingt premières universités dotées de l'autonomie financière, la réduction des effectifs s'est établie, pour les ministères, à 30.529 ETP (contre 22.791 en 2008), soit 44 % des départs à la retraite prévus l'année prochaine (68.740) (le nombre total d'emplois supprimés par le budget 2009 est fixé à 30.627 ETP)¹.

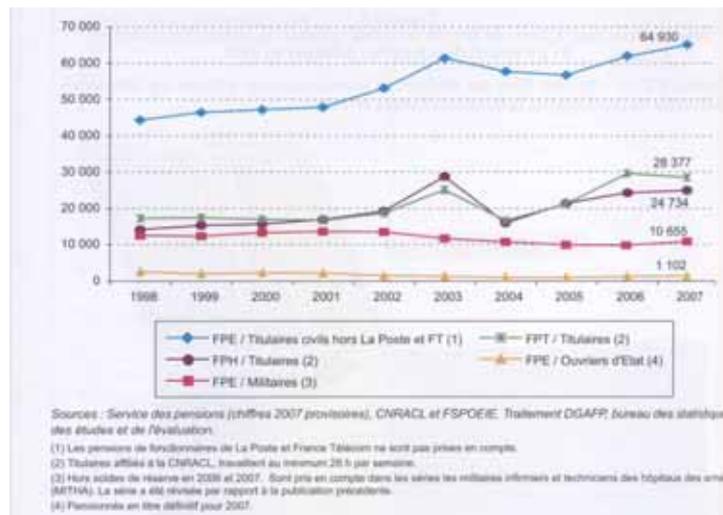
Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique note que « *les recrutements dans la fonction publique de l'Etat ont été massifs dans les années 1970, profitant aux générations du baby boom puis ont été réduits par la suite* ». Cette évolution explique le vieillissement actuel des effectifs, les baby boomers (nés entre 1945 et 1960) partant à la retraite depuis 2002. Ce mouvement va se poursuivre, entraînant durant quelques années encore un volume élevé de réductions des effectifs dans le respect de l'application de la règle du non remplacement de 1 pour 2.

¹ A la différence des ETPT, les ETP ne prennent pas en compte la période de présence de l'agent au cours de l'année.

Évolution des pyramides des âges chez les titulaires des ministères



Flux annuels de pensions de droit direct entrées en paiement depuis 1998



Source : Rapport annuel de la Fonction publique

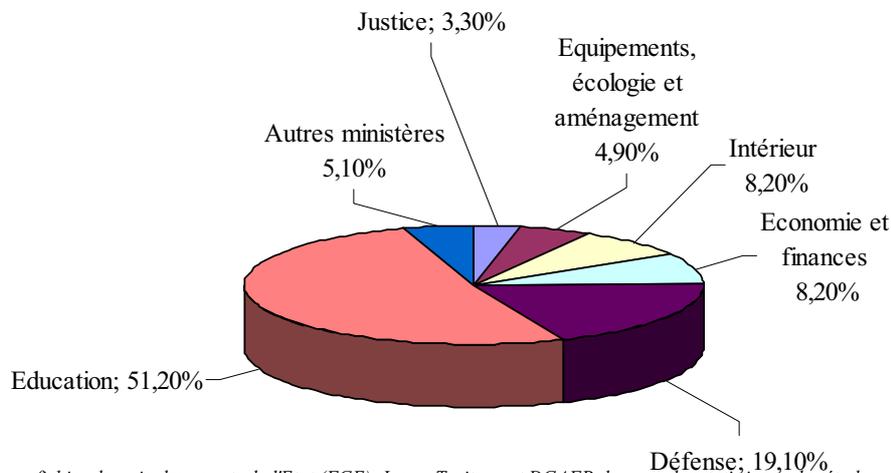
Précisons que le salaire brut moyen s'établissait en 2006 à 31.266 euros.

A l'exception du ministère de la justice, le mieux doté (+ 0,71 %), qui voit son schéma d'emplois croître de 512 ETPT en 2009 et du ministère du logement et de la ville dont les effectifs restent inchangés, tous les autres départements perdent des emplois.

Les plus gros contributeurs à la réduction sont respectivement (par ordre décroissant) :

- défense (- 8.250 ETP = - 1,93 %) ;
- écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire (- 1.400 ETP = - 1,87 %) ;
- budget, comptes publics et fonction publique (- 2.812 ETP = - 1,86 %) ;
- santé, jeunesse, sports et vie associative (- 131 ETP = - 1,85 %) ;
- agriculture (- 650 ETP = - 1,80 %) ;
- économie, industrie et emploi (- 287 ETP = - 1,75 %) ;
- intérieur (- 2.953 ETP = - 1,54 %) ;
- travail, relations sociales, famille et solidarité (- 352 ETP = - 1,42 %) ;
- éducation nationale (- 13.500 ETP = - 1,34%).

Répartition des effectifs par ministère en 2006



Source : fichier de paie des agents de l'Etat (FGE), Insee, Traitement DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation,

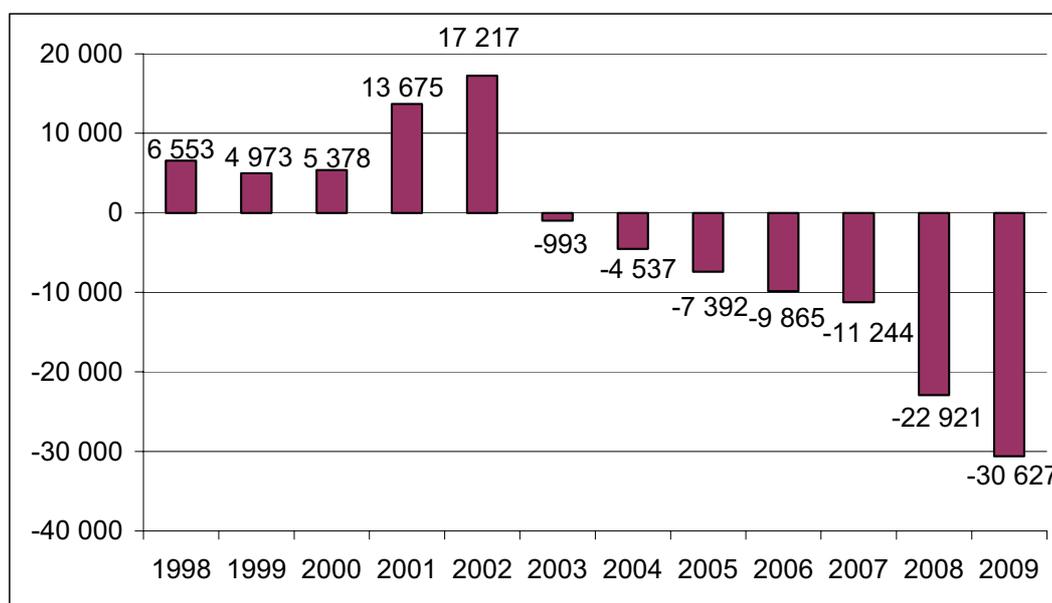
Champ : emplois principaux, tous statuts, Hors bénéficiaires d'emplois aidés,

Note : les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002,

Source: Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

Cette baisse continue des effectifs (évaluée en ETP) de la fonction publique de l'Etat, entamée en 2003, s'est profondément accrue au cours du dernier exercice :

Variation des effectifs ETP en loi de finances¹



Source : Direction du Budget

Corrélativement, la décrue des recrutements externes s'est fortement accentuée : en 2006, 39.172 personnes contre 67.050 en 2002.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, adopté par le Sénat le 6 novembre dernier (TA n° 12, 2008-2009), prévoit un effort amplifié en 2010 et 2011 grâce aux gains de productivité dégagés par les réformes identifiées dans le cadre de la RGPP, qui permettra d'atteindre l'objectif annoncé du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux.

B. ... COMPENSÉE PAR UNE AMÉLIORATION DU POUVOIR D'ACHAT DES AGENTS

Rappelons que le Président de la République a annoncé, en contrepartie de cette réduction des effectifs, le retour aux fonctionnaires de la moitié des économies induites pour améliorer leur pouvoir d'achat (*cf.* intervention, le 11 janvier 2008 à Lille, lors de la présentation des vœux aux corps constitués et aux agents de la fonction publique). Cet apport s'effectuerait sous forme indiciaire ou indemnitaire.

¹ A compétences égales

Les mesures retenues par le Gouvernement à l'issue des négociations salariales du 21 février 2008 sont constituées par :

- une évolution du point fonction publique de + 0,5 % par an au 1^{er} juillet chaque année de la période de programmation (2009-2012) ;
- une hausse supplémentaire de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009 ;
- la mise en place d'un dispositif de garantie du pouvoir d'achat de la grille indiciaire :

La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)

Créée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, la GIPA résulte d'une comparaison établie entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) (avancement automatique à l'ancienneté + montant de la revalorisation annuel de la valeur du point fonction publique) détenu par l'agent sur une période de référence de 4 ans et celle de l'indice des prix à la consommation (IPC hors tabac en moyenne annuelle) sur la même période.

Si le TIB effectivement perçu par l'agent au terme de la période a évolué moins vite que l'inflation, un montant indemnitaire brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versé à chaque agent concerné.

Cette mesure concerne l'ensemble des fonctionnaires, magistrats et militaires et certains non-titulaires, recrutés sur contrat à durée indéterminée, qui détiennent un grade dont l'indice sommital est inférieur ou égal à la hors échelle B (fonctionnaires, magistrats ou militaires) ou sont rémunérés sur la base d'un indice inférieur ou égal à la hors échelle B.

Un premier versement est prévu au 2^{ème} trimestre 2008 et un autre en 2009 (la période de référence court du 31 décembre 2003 au 31 décembre 2007).

Ce dispositif sera reconduit en 2011 : la garantie portera sur la période s'étendant du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2010. Son paiement interviendra en 2011.

C. UN OBJECTIF POLITIQUE QUI NE DOIT PAS CONSISTER EN UN SIMPLE AJUSTEMENT COMPTABLE

Votre rapporteur approuve la démarche d'évaluation des différentes administrations pour en adapter l'architecture aux nouvelles missions de l'Etat, prendre en compte l'évolution des méthodes de travail et ainsi obtenir des gains de productivité, tout en améliorant la qualité du service. Il n'est pas douteux qu'un tel processus d'ensemble était nécessaire au regard tout à la fois des effets de la décentralisation, des évolutions technologiques et des attentes des administrés.

Cependant, l'impératif comptable de la baisse des effectifs ne saurait se résumer à son seul aspect quantitatif. Il importe dans chaque administration de procéder à la meilleure répartition des suppressions de postes au regard des missions assurées, pour maintenir à tout le moins le niveau de service public.

Remarquons également que cette révision portera essentiellement sur les services territoriaux de l'Etat, qui réunissent 95 % environ des effectifs de ses agents. Il ne conviendrait pas que la modernisation de l'Etat se traduise par sa moindre présence dans les territoires. Il importe, au contraire, qu'il réaffirme sa place, garante de l'équité et de la cohésion nationale. La vitalité et l'adhésion à la République le commandent.

II. LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE* : DES OUTILS POUR LA REFONDATION EN COURS

Ce programme regroupe les crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

A. UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DU PILOTAGE

Mise à la disposition du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique depuis le 1^{er} juin 2007, ses missions s'articulent autour de trois axes :

- le pilotage de la cohérence statutaire ;
- la préparation et la conduite du dialogue social dans la fonction publique ;
- la définition et le pilotage de la politique des ressources humaines.

C'est donc le pivot du ministère pour toutes les réformes en cours.

En 2009, ses personnels seront, très logiquement, rattachés à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, qui regroupe les politiques publiques relevant du périmètre du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique¹. Les crédits correspondant sont inscrits au programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat*.

Le souhait de votre commission des lois est donc exaucé : l'année dernière, elle demandait cette incorporation qui lui paraissait cohérente avec le rattachement du programme *Fonction publique* à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

En outre, ce processus de rattachement devrait être bientôt achevé par le rattachement administratif et juridique de la DGAFP à l'administration centrale du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Ce nouveau positionnement administratif serait effectif au 1^{er} janvier 2009 et les personnels transférés à la même date.

¹ Ces personnels étaient, auparavant, rattachés au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Deux projets de décrets devraient être prochainement publiés :

- le premier rénove les finalités et les missions de la DGAFP,
- le second, à caractère statutaire, prévoit l'intégration directe de ses agents appartenant à des corps relevant des services du premier ministre au 1^{er} janvier 2009 dans les corps du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Est toutefois prévu un droit d'option au bénéfice des agents qui souhaiteraient rester rattachés aux services du premier ministre.

Le plafond d'emplois de la DGAFP a été fixé, pour 2009, à 151 ETPT (dont 14 contractuels : 2 A + et 12 A)¹.

Ce rattachement opportun de la DGAFP à Bercy est un gage de meilleure efficacité dans le pilotage de la politique de la fonction publique par une plus étroite synergie avec la direction du budget et une plus grande proximité avec la direction générale de la modernisation de l'Etat qui relève du même ministère : les synergies entre ces deux entités sont évidemment continues en cette période de révision générale de politique publique.

Votre commission exprime, pourtant, encore un regret : celui de la localisation de la DGAFP qui, pour l'instant, demeure dans ses locaux situés rue de Babylone et reste, donc, encore éloignée géographiquement de ses principaux interlocuteurs. Le bon sens commande le regroupement géographique des structures.

B. UN PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » AUX ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

La maquette budgétaire du programme *Fonction publique* n'a subi aucune modification pour 2009. Rattachée à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, elle comprend deux actions :

- action n° 01 : formation des fonctionnaires
- action n° 02 : action sociale interministérielle.

¹ Cf. programme Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat, action n° 07 : *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines.*

Les crédits du programme *Fonction publique* progressent de 0,4 % (222 750 000 € en 2009 contre 221 772 108 € en 2008) et se répartissent comme suit :

**Évolution des crédits de paiement du programme « Fonction publique »
entre 2007 et 2009 (en euros)**

Intitulé	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	variation (%)
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	71 038 240	78 929 157	83 365 000	+ 5,6
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	100 965 515	142 842 951	139 385 000	- 2,4
TOTAL	172 003 755	221 772 108	222 750 000	+ 0,4

Source : données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

1. La formation des fonctionnaires : un ralentissement de la hausse des crédits

Le budget présenté pour 2009 prévoit, à ce titre, 83 365 000 € en autorisations d'engagement (AE) et autant en crédits de paiement (CP) soit 18,25 % du total des crédits demandés pour le programme et une augmentation de 5,62 % par rapport à 2008 (78 929 157 € en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement), inférieure de moitié à la hausse constatée pour 2008 :

**Évolution des crédits de paiement de l'action « Formation des fonctionnaires »
entre 2007 et 2009 (en euros)**

Intitulé	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	variation (%)
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	71 038 240	78 929 157	83 365 000	+ 5,6
dont sous actions :				
ENA	30 900 000	32 000 000	35 700 000	+ 11,5
IRA	32 614 821	39 470 000	41 280 000	+ 4,5
formation interministérielle	3 545 212	3.399.433	1 980 000	- 41,7
communication et études	1 800 000	1 700 000	1 510 000	- 11,1
subventions aux organisations syndicales	2 178 207	2 359 724	2 395 000	+ 1,4

Source : données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

a) Un outil de promotion individuelle...

Le secteur de la formation des fonctionnaires a déjà fait l'objet d'une refonte avec l'adoption des lois des 2 et 19 février 2007 qui ont développé la formation professionnelle tout au long de la vie en instituant notamment le

droit individuel à la formation (DIF) et en permettant la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, complétées par un important volet réglementaire¹.

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif a été engagée au cours de l'année 2008 par les administrations (notamment par une information sur le droit individuel à la formation, la réorganisation des plans de formation, la mise en place des entretiens individuels de formation, l'introduction de périodes de professionnalisation...).

Le chantier n'est cependant pas refermé et le contenu des concours fait l'objet d'une révision générale.

Dans une optique RGPP et la perspective de la mise en place d'une fonction publique de métiers, ainsi que le propose d'ailleurs le Livre blanc, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ont lancé plusieurs missions : la première a porté sur les concours d'accès à la fonction publique de l'Etat : le rapport remis le 19 février dernier par Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration, stigmatise tant le résultat des concours qui se bornent à sélectionner des candidats « *sans objectif précis en termes d'emplois à pourvoir* » que leur cadre juridique jugé très opaque en raison de la fixation de règles différentes pour chacun des statuts particuliers des cinq cents corps de l'Etat, d'une information éclatée et incomplète et de la priorité donnée aux savoirs académiques. Il propose donc de simplifier et de professionnaliser les concours de l'Etat.

Par ailleurs, M. Raymond-François Le Bris, ancien directeur de l'Ecole nationale d'administration (ENA), s'est vu confier une mission sur l'appareil public de formation de l'Etat, qui devra donner un panorama des écoles de service public² et de leurs formations, particulièrement les formations initiales. Les conclusions de la mission doivent être remises dans les tout prochains jours : elles devraient, notamment, préconiser la suppression des classements à la sortie de l'école pour permettre une meilleure adéquation des besoins des employeurs aux attentes des agents et le recrutement des profils recherchés.

¹ Cf. décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007, 2007-1845 du 26 décembre 2007, 2008-824 du 21 août 2008 (formation professionnelle tout au long de la vie, droit individuel à la formation), dans les trois fonctions publiques : Etat, territoriale et hospitalière) ; décret 2008-512 du 29 mai 2008 (formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux) ; décret 2008-830 du 22 août 2008 (livret individuel de formation) ; décret 2007-1942 du 26 décembre 2007 (formation professionnelle des non titulaires de l'Etat).

² Notons que 35 écoles appartiennent au Réseau des écoles de service public, fondé en 1996, dont les activités portent notamment sur la mutualisation des pratiques.

Pour sa part, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics recommande, dans son rapport, dirigé par Mme Marine Dorne-Corraze, sur « l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique », de mutualiser l'organisation des concours au sein d'un même ministère, entre plusieurs ministères ou entre les trois fonctions publiques, et de diversifier les modalités de recrutement pour promouvoir la diversité sociale¹.

(année 2006)

39.172 recrutements externes dans la fonction publique d'Etat

1 admis pour 13 candidats

72 % des recrutés ont au moins Bac + 3.

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

b) ... au service de l'efficience des administrations

Les crédits d'intervention consacrés à la formation des fonctionnaires sont destinés au financement de l'appareil de formation interministériel de l'Etat par l'allocation des subventions destinées à ses opérateurs : l'ENA, les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et les instituts et centres de préparation à l'administration générale. Ils contribuent également au financement de la formation continue interministérielle dispensée par les délégués interdépartementaux à la formation du ministère de l'intérieur.

Les dotations allouées à l'ENA et aux IRA sont fixées respectivement à 35.700.000 euros (+ 11,5 %) et 41.280.000 euros (+ 4,5 %)² : ces hausses intègrent notamment -dans le premier cas partiellement- l'alignement du taux de cotisation vieillesse des établissements publics pour les élèves, sur celui de l'Etat employeur³.

Pour le reste, le Gouvernement prévoit une mise sous tension de l'appareil de formation interministériel sur la période 2009-2011 afin de dégager des gains de productivité (ou tout simplement, réaliser des économies...) :

- cette exigence se traduira pour les IRA par une diminution du nombre d'élèves dès la prochaine promotion 2009-2010 fixé à 640⁴ (contre 700 postes pour la promotion 2007-2008 et 798 pour la promotion 2008-2009) ;

¹ Un dispositif, lancé le 19 juillet 2007, vise à aider des étudiants et jeunes en difficulté à préparer les concours de la fonction publique sous la forme d'une allocation de 2.000 euros par an. Il a été mis en œuvre pour le concours externe de contrôleur des douanes : douze jeunes sélectionnés sont assistés individuellement tout au long de la préparation du concours par douze inspecteurs stagiaires. Ce système sera évalué en 2009 à l'issue des épreuves.

² En crédits de paiement.

³ L'ENA et son Centre des études européennes de Strasbourg pilotent les deux cycles de formation internationaux relevant auparavant de la sous action « Formation interministérielle », principal motif de la baisse de 41,75 % des crédits qui y sont affectés pour 2009 : le master européen de gouvernance et d'administration et le cycle des hautes études européennes.

⁴ Les concours d'accès ont été ouverts par l'arrêté du 30 octobre 2008.

- l'ENA devrait connaître une évolution comparable (la prochaine promotion comprendrait 80 élèves ; l'effectif des trois dernières promotions est respectivement de 83, 90 et 81). Au surplus, l'école verra parallèlement l'effectif de son personnel réduit (- 22 ETP, soit 593 emplois (ETP) en 2009).

Le nombre d'élèves devra correspondre aux besoins des administrations, en régression mécanique dans les années à venir par application de la diminution imposée des effectifs.

c) Des instruments de performance inchangés

Les instruments de mesure de la performance fixés par le projet annuel de performance (PAP) à l'action *Formation des fonctionnaires* sont identiques à ceux retenus pour 2008.

L'objectif n° 2 : *Optimiser la formation des fonctionnaires* est assortie de trois **indicateurs** : *dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA* (pour suivre l'évolution du coût de la formation d'un élève) ; *mise en œuvre du droit individuel à la formation (DIF)* (pour contrôler l'accès des agents à ce dispositif) ; *mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)* (pour en mesurer la diffusion effective, dans les ministères, aux diverses modalités de sélection et de promotion - concours externe et interne, examens professionnels).

Pour les cibles de ces deux derniers indicateurs, destinés à mesurer des dispositifs introduits en 2007, l'année 2008 aura été celle de leur introduction dans les ministères :

- pour le DIF, a été retenu le taux de réalisation du document d'orientation à moyen terme de la formation continue dans les ministères, qui constitue le cadre de réalisation de plans de formation et de mobilisation effective du DIF pour les agents ; il fixe les orientations stratégiques de la politique de formation pour l'ensemble d'un ministère : fixé à 10 % en 2008, il est porté à 50 % en 2009 pour une mise en œuvre intégrale en 2011 (100 %) ;

- la part des ministères ayant introduit la RAEP dans une de leurs voies de recrutement ou de promotion, établie à 30 % pour 2008, doit atteindre 70 % en 2009 puis 100 % en 2011, terme fixé pour la mise en œuvre complète du dispositif.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, 10 ministères l'ont introduite pour 24 procédures de concours et d'examen professionnel : 15 en catégorie A, 4 en catégorie B et 5 en catégorie C.

La réalisation de ces objectifs supposerait l'effectivité de la réforme opérée en 2007 sur 4 ans. On ne peut que souhaiter qu'elle soit pleinement atteinte.

L'indicateur de performance fixé par le PAP est complété, pour les IRA, par une évaluation de la formation interministérielle dispensée aux futurs attachés : réalisée par un prestataire extérieur, elle s'opère par voie de sondage auprès des anciens élèves et de leurs employeurs. Les derniers résultats

disponibles concernent les attachés ayant pris leurs fonctions en septembre 2006 :

- 60 % des anciens élèves se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits en 2007 (ce pourcentage est fixé à 70 pour 2009), tandis que 74 % des employeurs considéraient en 2007 que les compétences et capacités constatées chez les attachés issus des IRA correspondaient à leurs attentes totalement ou en majeure partie (taux fixé à 80 % pour 2009).

- par ailleurs, le délai s'écoulant entre l'inscription au concours et le début de la formation était de 10 mois en 2007. L'objectif à atteindre est établi à 9 mois.

En définitive, les difficultés rencontrées lors de l'entrée en fonction sont principalement imputées par les élèves à la complexité de l'emploi.

Les évaluations conduites au cours des dernières années ont mis en lumière des résultats différents selon l'univers professionnel dans lequel les anciens élèves des IRA exercent leurs fonctions.

Pour y remédier, la réforme de la formation initiale dispensée par les IRA, entreprise en 2007, s'articule entre un tronc commun destiné à assurer la maîtrise des compétences de base, et une période d'approfondissement dans trois univers professionnels interministériels : administration centrale, administration territoriale de l'Etat et administration scolaire et universitaire.

Les résultats de l'évaluation de ce nouveau cursus ne seront connus qu'à l'automne 2009.

La professionnalisation des concours d'accès aux IRA

Pour la prochaine session d'examen en janvier 2009, les épreuves ont été remodelées, simplifiées et professionnalisées.

Pour le concours externe, le nombre d'épreuves a été réduit pour l'admissibilité à deux : la première porte sur la place de l'Etat et son rôle dans les grands domaines de l'intervention publique et est suivie d'un contrôle des connaissances « *basiques* » directement liées au métier de cadre. L'admission s'appuiera sur un entretien de recrutement avec mise en situation du candidat.

Pour le concours interne et le troisième concours : un écrit d'admissibilité constitué d'une note administrative pour les internes et d'une note de synthèse sur la place de l'Etat et son rôle dans les grands domaines de l'intervention publique pour les autres ; un entretien d'admission fondé sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

2. L'action sociale interministérielle : des crédits ciblés

Elle constitue 81,75 % des crédits inscrits au programme : 139.385.000 euros contre 142.842.951 euros en 2008, soit une diminution de 2,4 %.

Les prestations financées sur le programme 148 sont diverses.

- Des prestations individuelles, tout d'abord, dont l'effet est d'améliorer le pouvoir d'achat des bénéficiaires : reconduction des prestations individuelles comme le chèque vacances et mise en place de nouvelles prestations découlant des négociations salariales de 2006 et 2008. Elles visent soit l'aide aux familles comme l'allocation pour la garde d'enfant (chèque emploi-service universel - CESU) ou l'aide ménagère à domicile, soit l'aide au logement déclinée en aides à l'installation, prêt mobilité ;

- des prestations collectives résidant notamment dans la réservation de places en crèche et la réservation de logements sociaux ainsi que la rénovation des restaurants inter administratifs pour les conformer aux règles sanitaires. Cette mise aux normes est d'ailleurs assortie d'un indicateur de performance.

Dans ce domaine, le gouvernement axe sa politique sur les outils permettant d'améliorer l'articulation de la vie professionnelle avec la vie quotidienne : cette volonté permettra d'accompagner les réformes en cours dans l'administration, notamment les restructurations qui impliquent le déplacement géographique de certains fonctionnaires.

Là aussi, est le lieu de la réflexion puisqu'est annoncée l'ouverture d'une étude de l'articulation entre l'action sociale interministérielle et les politiques d'action sociale ministérielle pour déterminer le niveau adéquat d'intervention des prestations respectives.

Pour 2009, les crédits inscrits au projet de loi de finances s'élèvent à 139.385.000 euros en CP qui permettront de financer les différentes prestations prises en charge au titre du programme.

a) Un facteur d'amélioration du pouvoir d'achat

- 42.210.000 euros pour le *chèque vacances* :

- cette aide bénéficie à l'ensemble des agents actifs et des fonctionnaires retraités de l'Etat ; elle repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'Etat de 10, 15, 20 ou 25 % selon son revenu fiscal de référence (RFR) -la bonification étant d'autant plus élevée que le RFR est faible - et le nombre de parts fiscales de son foyer.

En 2007, 150.780 agents ont bénéficié de cette prestation (contre 148.309 agents en 2006, soit une augmentation de 1,66 %), confirmant la progression continue du succès de cette aide.

Les crédits de paiement prévus pour 2009 tiennent donc compte de l'augmentation du nombre de dossiers (+ 1,7 %) et de celle de la bonification moyenne (+ 4,4 %) résultant de la progression de l'effort d'épargne des agents (en 2007, les montants moyens d'épargne et d'abondement ont crû respectivement de 4,2 % et 4,6 % par rapport à 2006).

- 15.720.000 euros pour *l'aide ménagère à domicile (AMD)*

Cette aide bénéficie aux agents retraités de l'Etat faiblement dépendants et disposant de ressources modestes, que la perte d'autonomie soit permanente ou transitoire, et à leurs ayants cause. Elle est alignée sur celle que finance la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés pour les attributaires du régime général.

En 2007, le nombre de bénéficiaires s'est élevé à 28.682 agents retraités de l'Etat et ayants cause (27.893 en 2006 soit une progression de 2,82 %), représentant une dépense totale de 24.480.000 euros.

L'allongement de la durée de la vie alliée à une accélération du nombre de départs à la retraite depuis 2002 (celle des générations du baby-boom qui ont profité des recrutements massifs opérés par l'Etat dans les années 1970) devrait accroître la population ciblée par cette prestation.

Mais sa configuration actuelle est remise en cause dans le cadre d'un budget contraint : le gouvernement privilégie les prestations « dynamiques » tel le chèque emploi service universel (CESU). C'est pourquoi il a décidé de suspendre l'AMD en 2009 et d'étudier ses conditions d'attributions, notamment celle du niveau de dépendance¹).

Lors de son audition par la commission des lois, le 13 novembre 2008, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, M. André Santini, a annoncé la rénovation de l'AMD, calée plus étroitement sur celle du régime général.

Pour l'heure, il est prévu de prendre en charge l'ensemble des dossiers enregistrés jusqu'au 31 décembre 2008. Le crédit inscrit au projet de budget à ce titre comprend donc le financement des effets, en 2009, ses diverses AMD attribuées.

Votre rapporteur adhère au souci de mieux cibler l'aide pour les populations dépendantes disposant de faibles ressources. Elle tient, cependant, à affirmer son attachement résolu au maintien de cette prestation qui témoigne de la responsabilité de l'Etat envers ses agents retraités.

Les crédits demandés pour 2009 visent à solder la convention liant l'Etat à MFP services, qui échoira le 1^{er} avril 2009.

- 7.390.000 euros pour *l'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP)*

Elle assure la prise en charge d'une partie des dépenses rencontrées lors de l'installation en logement locatif des nouveaux agents de la fonction publique de l'Etat et de ceux affectés dans des zones urbaines sensibles (ZUS).

Ce dispositif a été rénové sur la base du relevé de conclusions signé le 21 février 2008 par cinq organisations syndicales (CFDT, CFTC, Fédération hospitalière de France, UNSA, CFE-CGC) avec effet au 1^{er} septembre 2008 et représente une amélioration appréciable pour les bénéficiaires : le montant

¹ 60 % des bénéficiaires actuels sont classés au niveau 6, c'est-à-dire le plus faible en terme de dépendance.

plafond de l'aide a été porté de 700 à 900 euros pour les agents affectés en Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur comme pour ceux qui exercent principalement leurs fonctions dans une ZUS, et de 350 à 500 euros pour les agents en poste dans les autres régions. Le champ des dépenses éligibles a été élargi au dépôt de garantie et aux frais de déménagement. La condition de déménagement à 70 km a été supprimée.

L'impact de ces mesures est estimé à une dépense supplémentaire de 4.800.000 euros environ pour 2008 et 7.400.000 euros pour l'année 2009 pour une prévision de 9.000 bénéficiaires (y compris les modalités de gestion de la prestation dans le cadre d'un nouveau marché intervenant au 1^{er} avril 2009).

b) Un vecteur de mobilité des personnels

- le prêt mobilité

Octroyé depuis le mois de juillet 2007 avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2006, ce prêt à taux zéro, d'une durée maximale de trois ans, est destiné à couvrir tout ou partie du dépôt de garantie versé pour la location d'un logement. Il bénéficie aux « *primo-arrivants* » dans la fonction publique de l'Etat remplissant les conditions d'obtention de l'AIP et aux agents en situation de mobilité subie.

Par l'effet du relevé de conclusions du 21 février 2008, le plafond du prêt a été relevé de 1.000 à 2.000 euros pour les agents affectés en Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en ZUS : cette mesure a pris effet au 1^{er} septembre 2008.

Parallèlement à l'élargissement du champ de l'AID, les dépenses couvertes par le prêt Mobilité intègrent les frais d'agence et de déménagement. Le prêt s'ouvre à une nouvelle catégorie de bénéficiaires : les agents déménageant par suite d'une mobilité s'inscrivant dans un projet professionnel défini conjointement avec leur administration. Cette disposition encouragera-t-elle la mobilité ? Cela est à souhaiter. La condition de déménagement à 70 km a, là aussi, été supprimée.

Pour 2009, les prévisions visent environ 15.000 bénéficiaires, comme pour les années précédentes, même si les estimations pour 2008 se sont finalement resserrées sur 10.000.

- les réservations de logements sociaux

5.885.000 euros sont inscrits à ce titre pour le financement des réservations conventionnelles.

Ces conventions sont signées avec les bailleurs sociaux, lors de la conclusion des projets de construction, pour une durée de 20 ou 25 ans : le paiement s'effectue par deux versements représentant chacun 50 % du montant total, d'abord lors de la signature des conventions puis lors de la mise à disposition des logements.

Toutes ces facilités concernant le logement doivent accompagner la volonté des pouvoirs publics d'encourager la mobilité des personnels.

- le chèque emploi service universel (CESU) pour la garde d'enfant

21.400.000 euros ont été inscrits pour la garde des enfants de moins de 3 ans et 14.640.000 euros pour celle de ceux de 3 à 6 ans.

Tous les modes de garde sont pris en compte : assistantes maternelles, gardes à domicile, crèches.

Le CESU est ouvert à tous les agents de l'Etat pour un montant modulé selon leurs ressources et leur situation familiale (200 euros, 350 euros ou 600 euros).

Cette prestation, récente puisque le dispositif est entré en exploitation en novembre 2006 pour les enfants de moins de 3 ans, a été étendue en décembre 2007 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007, aux enfants de 3 à 6 ans :

- pour les premiers (0-3 ans) 49.500 bénéficiaires ont été recensés en 2007 pour un montant moyen annuel de 345 euros. Au 31 juillet 2008, plus de 42.400 demandes ayant été enregistrées (54.000 bénéficiaires prévus dans le budget 2008), l'estimation pour 2009 prévoit 60.000 bénéficiaires pour un montant moyen de 350 euros par dossier ;

- pour les plus âgés (3-6 ans) plus de 24.500 demandes ont été enregistrées pour un montant moyen annuel de 330 euros.

Au 1^{er} juillet 2008, près de 26.000 dossiers avaient été reçus : c'est pourquoi 41.000 bénéficiaires sont prévus pour 2009 pour une aide moyenne de 350 euros.

- la réservation de places en crèche

Ce dispositif, mis en place avec l'appui de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), permet aux agents de bénéficier prioritairement de places dans des crèches correspondant à leurs besoins et qui, donc, ne sont pas nécessairement situées dans leur commune de résidence.

Les réservations, gérées par les préfets, font l'objet d'un conventionnement pluriannuel de 3 ans avec les structures d'accueil, financé annuellement.

c) La mise aux normes du parc de restauration

En dehors de ces différentes aides, l'action sociale interministérielle prend également en charge la rénovation des restaurants inter administratifs (RIA).

Pour 2009, une dotation de 15.507.000 euros en AE et de 16.660.000 euros en CP permettra de poursuivre la réalisation du programme pluriannuel (2007-2012). Ce programme a été décidé à la suite du constat de la défaillance d'un certain nombre de RIA en matière de respect des règles

d'hygiène et de sécurité. Il doit permettre la conformité du parc à l'horizon 2013 et d'en garantir la pérennité au-delà.

Le programme prévoit, d'une part, la rénovation du parc existant des 99 RIA et, d'autre part, la création de nouveaux établissements.

Dans ce cadre, 17 opérations ont été menées en 2007 et 26 en 2008.

Pour 2009, il est prévu de réaliser les opérations engagées (Bobigny, Colmar, Melun...) et d'entreprendre des rénovations très urgentes.

La mise en œuvre du programme sera mesurée par l'un des trois indicateurs de l'objectif d'optimisation de la gestion des prestations d'action sociale interministérielle¹ et le seul d'ailleurs modifié par rapport à 2008 (% des RIA de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective).

Le nouvel indicateur qui permettra de suivre l'avancement de la réalisation du programme pluriannuel, mesurera le pourcentage des RIA dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective : ce taux, de 47 % en 2007, a été fixé à 53 % pour 2008, 63 % pour 2009 et 81 % pour 2011.

III. UNE FONCTION PUBLIQUE EN REFONDATION

Le gouvernement a ouvert un certain nombre de chantiers dont la mise en œuvre à ce jour est plus ou moins avancée.

A. LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET « RESSOURCES HUMAINES » DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

C'est une des priorités du gouvernement qui entend décliner les réformes en trois axes :

- faciliter les redéploiements,
- fluidifier le marché de l'emploi public,
- valoriser les compétences et la performance des agents.

¹ Les deux autres indicateurs (inchangés) sont :

- le coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale,
- le taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans-garde d'enfant 3/6 ans.

La RGPP dans les administrations centrales

Plusieurs ministères ont déjà restructuré leur administration centrale :

Ministère de l'agriculture et de la pêche

- fusion de la direction générale des politiques économique, européenne et internationale et de la direction générale de la forêt et des espaces ruraux en une nouvelle direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

- fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en une nouvelle direction générale des finances publiques.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)

- resserrement de l'administration centrale autour d'un secrétaire général, d'un commissariat général au développement durable et de cinq directions générales sectorielles (énergie et climat, infrastructures, aménagement, risques, aviation civile et sécurité routière).

Ministère de la justice

- regroupement au sein du secrétariat général des compétences réparties entre plusieurs directions et services par la création de cinq services (synthèse et programmation ; support et moyens ; gestion des personnels et des locaux ; affaires internationales et européennes ; accès au droit et victimes).

1. L'encouragement à la mobilité des fonctionnaires

Le gouvernement a initié un certain nombre d'instruments destinés à favoriser la mobilité des fonctionnaires, axe primordial des réformes en cours.

Rappelons que la mobilité concernait au 31 décembre 2006 à peine 5 % des titulaires, essentiellement de catégories A+ et A ; en outre, les mobilités géographique et catégorielle concernent davantage les hommes sous une réserve tenant à l'âge : la première est plus fréquente chez les jeunes, la seconde est plutôt exercée par les agents âgés de 30 à 49 ans ; la situation familiale peut encore constituer un obstacle à la mobilité géographique des femmes (3,8 % des femmes contre 5,1 % des hommes), par la présence d'enfants à charge notamment.

Pour assurer la réussite de cette réforme de la mobilité, par ailleurs conséquence incontournable des restructurations en cours, le gouvernement a retenu un dispositif global comprenant tout à la fois des dispositions statutaires, financières et humaines.

a) Des assouplissements statutaires

Il s'agit principalement du projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels adopté en conseil des ministres le 9 avril 2008 puis

par le Sénat le 29 avril suivant, après déclaration d'urgence, sur le rapport de notre collègue Hugues Portelli au nom de la commission des lois.

Présenté comme la boîte à outils de la RGPP, ce texte n'a toujours pas été examiné par l'Assemblée nationale. Votre commission des lois exprime son étonnement sur cette paralysie de la navette alors qu'elle a dû délibérer dans des délais très brefs sur un texte présenté comme la pierre angulaire de la réforme de la gestion des ressources humaines (GRH) dans la fonction publique. Elle regrette d'autant plus le raccourcissement de la navette pour l'examen de dispositions dont certaines ne sont pas anodines.

Le gouvernement prévoit d'inscrire ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en janvier prochain.

La loi, au surplus, devra être complétée par un consistant volet réglementaire.

Entretemps, un verrou –bloquant pour la mobilité- a sauté avec 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'origine¹.

b) Des incitations financières

Ce dispositif juridique est accompagné par un volet financier qui devrait notamment faciliter les reconversions des fonctionnaires touchés par les restructurations des administrations en cours et encourager au départ de la fonction publique puisque les départs à la retraite ne suffiront pas à eux seuls à réaliser les ajustements prévus dans le cadre de la révision générale :

- une indemnité de départ volontaire permettant la réinsertion hors le secteur public comme dans le cas de reprise ou de création d'entreprise (décret n° 2008-368 du 17 avril 2008) : le montant de ce pécule est au plus équivalent à 24 mois de traitement brut, plus précisément 24 fois 1/12^{ème} de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission ;

- une prime de restructuration de service d'un montant de 15.000 euros maximum (ses modalités d'attribution sont précisées, pour chaque administration, par arrêté ministériel), complété par une allocation à la mobilité du conjoint qui perdrait, de ce fait, son emploi, d'un montant de 6.100 euros (décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 et arrêté du 17 avril 2008 ; décret n° 2008-367 du 17 avril 2008) ;

- 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) (décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 et arrêté du 17 avril 2008).

¹ Cf. décrets n° 2008-592 du 23 juin et 2008-654 du 2 juillet 2008.

L'accompagnement financier de la réforme de la carte judiciaire*

Le plan d'accompagnement social prévu pour les personnels (magistrats, fonctionnaires et certains contractuels) affectés dans les juridictions supprimées comporte ce volet indemnitaire.

Les modalités d'attribution de la prime de restructuration ont été précisées par un arrêté du ministre de la justice en date du 9 juillet 2008 :

- son montant sera de 15.000 euros en cas de mutation entraînant un changement de résidence familiale ;

- si la mutation n'entraîne qu'un changement de résidence administrative, le montant est modulé selon la distance entre l'ancienne et la nouvelle résidence administrative et le changement ou non de juridiction :

- si la distance est inférieure ou égale à 20 kms, la prime s'élève à 12.000 euros pour une mutation dans la juridiction de rattachement et à 9.000 euros pour une mutation dans une autre juridiction ;

- ces montants sont respectivement de 13.000 euros et 10.000 euros pour une distance supérieure à 20 kms et inférieure à 40 kms) ;

- de 15.000 euros et 12.000 euros si la distance est supérieure ou égale à 40 kms.

- le montant de la prime de restructuration est fixé à 5.000 euros pour les juges d'instance qui résident au siège du tribunal d'instance supprimé dont ils assurent le service (sauf si le tribunal est situé au siège d'un tribunal de grande instance supprimé) ;

- le montant de la prime s'établit à 200 euros pour les juges de proximité.

S'y ajouteraient des mesures spécifiques, objets de négociation entre le ministre et les organisations syndicales : prise en charge des frais réels de déménagement, prise en charge dégressive des frais de transport de ceux qui choisiront de ne pas déménager.

** Cf avis de M. Yves Détraigne – Justice et accès au droit*

c) La mise en place d'une fonction-conseil

Pour accompagner la mobilité, il est envisagé de systématiser les emplois de conseiller-mobilité dans tous les ministères, déjà présents dans les administrations touchées par des plans de restructuration, comme c'est le cas au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)

A cette fin, la DGAFP a élaboré un guide méthodologique.

2. Une politique volontaire de gestion des ressources humaines (GRH)

La gestion des ressources humaines est évidemment un facteur de réussite de la « révolution » en cours dans la fonction publique : pour en assurer le succès comme pour réussir l'avenir.

L'importance attribuée à cette compétence n'est, certes, pas récente et se manifeste par la fixation, depuis quelques années déjà, dans le PAP, d'un objectif : *Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat*, assorti de deux indicateurs :

- *degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de GPRH* (gestion prévisionnelle des ressources humaines) (de 64 % en 2006 et 2007, il a été fixé à 75 % pour 2008 et à 85 % pour 2009 dans la perspective de voir la mise en œuvre de telles stratégies par l'ensemble des ministères en 2011) ;

- *part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance* (il s'agit des directeurs, chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale) : ce dispositif est déjà effectif pour les directeurs (décret n° 2006-1019 du 11 août 2006) et en cours d'extension aux chefs de service et sous-directeurs ; c'est pourquoi le taux est fixé à 61 % pour 2008, 75 % pour 2009 pour une application pleine en 2011.

Clé de la réussite de la réforme de l'Etat, la GRH se professionnalise à la recherche des bonnes pratiques. Dans cette voie a été institué en février 2008 un *comité des DRH* qui réunit responsables des administrations, des entreprises publiques et privées, sur les expériences réussies et l'élaboration de propositions (le comité doit rendre ses conclusions en mars 2009).

Par ailleurs, l'efficacité de la GRH devrait être améliorée par la création, en mars 2007, de l'école de la GRH : il s'agit, en réalité, d'un réseau regroupant l'ensemble des ministères, visant à professionnaliser les agents travaillant, au sein des différents départements, dans les secteurs de la gestion des ressources humaines (recrutement, gestion prévisionnelle, gestion de carrières, formation, action sanitaire et sociale).

Les chantiers de l'école de la GRH

- Construction de référentiels de formation

Pour déterminer les compétences clés à détenir dans les métiers de la GRH. Ces référentiels s'appuient sur ceux élaborés dans le cadre du répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME).

- Mutualisation des ressources

Destiné aux apprentissages collectifs et à un meilleur partage des compétences et des connaissances, elle se décline en l'organisation de rencontres professionnelles thématiques (ex : « Gérer les compétences et accompagner les parcours », séminaire organisé au printemps 2008), en la création d'un club de la formation de l'école de la GRH, réunissant les responsables de formation des ministères, en la constitution en cours d'une base documentaire et d'une lettre d'information.

- Labellisation des actions de formation

Un première campagne de labellisation a été lancée en avril 2008.

- L'école de la GRH dispose de pages sur le site internet du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (<http://www.fonction-publique.gouv.fr>) comportant notamment une base documentaire et proposant le dossier de demande de labellisation.

3. Vers un marché de l'emploi public

La Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) a été rénovée pour remédier aux imperfections techniques et ergonomiques du logiciel, et ouverte le 5 juin 2008 sur le site www.biep.gouv.fr.

La Bourse se présente, tout à la fois, pour les ministères comme un outil de décloisonnement des recrutements par l'ouverture à l'ensemble des agents publics (Etat, territoriaux, hospitaliers)¹, et pour ceux-ci, par la publicité des emplois vacants proposés par l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics.

Parallèlement, à la suite des expérimentations conduites en 2006-2007 par les préfetures de Lorraine et de Champagne-Ardenne, la généralisation de bourses régionales est à l'étude pour développer la mobilité dans le bassin de vie.

Le site Internet met en ligne les emplois vacants proposés par l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics. Plus de 620 emplois sont actuellement proposés, de celui de médecin de prévention au poste de gestionnaire comptabilité en passant par celui d'ingénieur expert ongulés de montagne ou encore d'huissier d'étage à la Cour des comptes.

Les fiches indiquent :

- l'annonceur,
- l'organisme de rattachement,
- la disponibilité de l'emploi,
- la catégorie,
- la localisation,
- le profil recherché.

¹ La Bourse est également ouverte aux personnes handicapées postulant pour un recrutement par contrat donnant vocation à titularisation.

Exemple d'annonce

Intitulé annonceur : Musée du Louvre, Organisme de rattachement : Ministère de la culture et de la communication

Intitulé de l'offre : Chargé de développement des publics au Musée du Louvre

Date de disponibilité : 10 décembre 2008 - Catégorie : Catégorie B - Référence RIME : Culture et patrimoine - Localisation : Ile-de-France, Paris

Commentaires : Expérience : une première expérience dans ce domaine

Les offres peuvent être triées selon les critères correspondant à la recherche. Cette fonctionnalité est enrichie par la faculté de s'abonner à la BIEP pour recevoir, en temps réel, les annonces répondant aux critères de référence. L'« *espace candidat* » permet de répondre en ligne à une annonce.

4 mois après son ouverture, la bourse a enregistré plus de 350.000 connexions, 8.000 abonnés et la publication de 1.600 annonces par près de 80 recruteurs.

Reste, dans quelque temps, à établir le bilan de ce nouveau marché de l'emploi en termes de satisfaction tant des employeurs que des employés et de délai de remplacement des postes vacants.

Précisons que les collectivités locales se sont dotées d'instruments comparables : les centres de gestion de la fonction publique territoriale qui sont chargés d'assurer la publicité des créations et vacances d'emplois, ont également développé des outils de types « *bourse* » tels la CIG (centre interdépartemental de gestion) de la Petite Couronne (www.cig929394.fr)¹ ou l'association des présidents de centres de gestion (www.fncdg.com).

En revanche, les fonctionnaires hospitaliers ne disposent que de la messagerie 3615HOSPIMOB.

B. LA RÉFORME DU RÉGIME INDEMNITAIRE

Elle concrétise la volonté de l'exécutif de prendre en compte dans la rémunération des fonctionnaires et son évolution leur engagement professionnel, leur performance et leur mérite, ce à tous les niveaux hiérarchiques.

¹ Le 14 novembre 2008, la bourse enregistrait 755 offres d'emploi et 136 demandes.

1. L'instauration d'une indemnité de performance pour le management

Les premiers concernés ont été les directeurs d'administration centrale à compter du 1^{er} janvier 2006 (*cf.* décret n° 2006-1019 du 11 août 2006) : attribution d'une indemnité de performance liée aux résultats atteints sur la base d'objectifs fixés par le ministre à chacun des directeurs, limitée à 20 % de la rémunération brute annuelle. Son bénéfice n'emporte aucun droit acquis pour l'année suivante.

Cette rémunération à la performance va être étendue aux autres catégories de cadres de directions : chefs de service, directeurs adjoints et sous-directeurs.

2. La généralisation de la prime au mérite : la prime de fonction et de résultat (PFR)

Le gouvernement a annoncé l'instauration d'une prime unique, appelée à remplacer les primes existantes, constituée de deux parts :

- pour 60 %, une partie fixe dite prime de fonction, modulable de 1 à 6 ; son montant sera déterminé au regard du type d'emploi, du niveau de responsabilité, du niveau de qualification requis et de l'ancienneté : elle sera basée sur une typologie des postes ;

- pour 40 %, une partie variable, modulable de 0 à 6, dite prime de résultat, fixée individuellement et annuellement en fonction de l'atteinte des objectifs fixés aux fonctionnaires.

Cette indemnité sera d'abord progressivement appliquée aux attachés de la filière administrative de l'Etat pour une généralisation au 1^{er} janvier 2012 au plus tard.

Elle a vocation, ensuite, à être étendue à l'ensemble des personnels des trois fonctions publiques.

La FPR simplifiera le système indemnitaire, en remplaçant la plus grande partie des primes existantes.

C. LA RÉNOVATION DU DIALOGUE SOCIAL : VERS LA FIN DU PARITARISME ?

Le 2 juin dernier, six syndicats ont signé un relevé de conclusions sur la rénovation du dialogue social.

Parmi elles, la création d'une instance commune aux trois fonctions publiques et la fin du paritarisme dans les instances consultatives que le gouvernement entend soumettre au cours du premier semestre 2009.

Sur la question du paritarisme, afin d'ouvrir le dialogue social, l'administration ne prendra plus part au vote lors des travaux du Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat.

De ce fait, le gouvernement propose qu'au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le vote s'exprime désormais par collèges (employeurs/employés) alors que jusqu'à présent les suffrages se mélangeaient dans les urnes.

Le Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, M. André Santini, a confirmé les intentions du Gouvernement lors de son audition par votre commission le 13 novembre 2008.

Le paritarisme serait également remis en cause dans les comités techniques paritaires et dans la nouvelle instance commune.

Saisi de ce projet de loi, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans sa séance du 19 novembre 2008, a dénoncé un texte qui « *vise à limiter le rôle ou exclure du dialogue social, les employeurs publics territoriaux* ». A l'unanimité, le collège employeur du CSFPT a exprimé un avis défavorable.

Votre rapporteur regrette l'orientation annoncée de ce projet, qui risque de scléroser le dialogue social.

D. LA REFONTE DES STATUTS

Le gouvernement a exprimé sa volonté de remplacer l'actuelle structure de la fonction publique d'Etat en corps en une organisation en cadres nationaux de fonctions¹.

La fonction publique territoriale est, elle, organisée en cadre d'emplois au nombre de 55. Par ailleurs, pour respecter le principe de libre administration des collectivités locales, à la différence des fonctionnaires d'Etat, différents éléments constitutifs de la carrière des agents territoriaux (primes, promotions, conditions de travail) sont déterminés par la collectivité qui les emploie.

Il est temps, en effet, de simplifier le maquis des 500 corps existant encore au sein de la fonction publique d'Etat malgré un processus de fusion des corps initié il y a une dizaine d'années et qui, au fil des ans, a déjà réalisé la suppression de 200 corps.

Cette refondation de l'architecture du statut est l'une des pistes présentée par le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Ce rapport, élaboré sous l'autorité de M. Jean-Ludovic Silicani, clôture la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique,

¹ C'est pourquoi l'indicateur 1-3 « nombre de corps de fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics concernés par des mesures de fusion, d'intégration ou d'alignement sur des statuts types » figurant au PAP 2008, n'a pas été reconduit en 2009.

ouverte le 1^{er} octobre 2007. Il propose de construire une fonction publique de métiers en remplaçant les quelques centaines de corps par un nombre restreint de « *cadres statutaires* » regroupés en sept filières professionnelles :

- administration générale,
- financière et fiscale,
- sociale,
- éducation et recherche,
- culturelle,
- technique,
- sécurité.

Ces filières s'organiseraient autour de quatre niveaux de qualification (niveau 1 : CAP ou BEP ; niveau 2 : bac ; niveau 3 : DUT/BTS ; niveau 4 : master). Un cinquième niveau, purement fonctionnel, correspondant aux emplois de direction, serait accessible aux agents publics comme à des personnes issues du secteur privé.

Au-delà de la simplification de l'organisation statutaire de la fonction publique d'Etat, le livre blanc propose de rapprocher celles des trois versants (Etat, territorial et hospitalier).

Le Gouvernement n'exclut, d'ailleurs, pas de réunifier la fonction publique.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines* figurant dans le projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

DGAFP

- M. Paul Peny, Directeur général de l'administration et de la Fonction publique

Fonction publique d'Etat

- **UFFA-CFDT**

- Mme Maïté Druelle
- Mme Mylène Jacquot

- **CFTC**

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

- **Union syndicale Solidaires**

- M. Jacques Morel, délégué adjoint
- M. Vincent Drezet, secrétaire national Union Snui-Sud-trésor

- **FSU**

- M. Gérard Aschieri, secrétaire général
- M. Christophe Barbillat

- **FO – fonctionnaires**

- M. Gérard Nogues, secrétaire général

- **UGFF – CGT**

- M. Patrick Hallinger, secrétaire national

Table ronde Fonction publique territoriale

- **CGT**

- M. Alain Fischer

- **FA-FPT**

- M. Antoine Breining, président
- M. Patrick Belot

- **Union syndicale Solidaires**

- M. Jacques Morel, coordinateur
- Mme Angèle Lamora, secrétaire fédérale de Sud Collectivités territoriales

- **FNACT-CFTC**

- M. Jacques Vannet
- M. Alain Mazeau