

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°2) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'EMPLOI PUBLIC : DU NON REMPLACEMENT DE UN SUR DEUX À LA STABILISATION DES EFFECTIFS	7
A. TROIS SECTEURS PROTÉGÉS DANS UN MOUVEMENT GÉNÉRAL DE DÉFLATION DES EFFECTIFS	8
1. <i>L'évolution sélective des emplois des administrations de l'Etat</i>	8
2. <i>Les limites imposées aux autres secteurs de l'Etat</i>	10
a) La conséquence naturelle du transfert par l'Etat à ses opérateurs de la mise en œuvre d'actions nouvelles	10
b) La soumission des agents étrangers à la règle commune.....	13
c) L'extension du principe du plafond aux autorités indépendantes.....	13
B. LES ÉVOLUTIONS D'UN ÉTAT DÉCENTRALISÉ	14
1. <i>L'achèvement des transferts de l'acte II</i>	14
2. <i>La stabilisation générale de l'emploi public</i>	16
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 148, UN SOCLE DE GARANTIES POUR L'ENSEMBLE DES AGENTS DE L'ÉTAT	17
A. UNE POLITIQUE PILOTÉE PAR LA DGAFP	18
B. LES CRÉDITS 2013 : LA POURSUITE DE L'ÉVOLUTION ANTÉRIEURE	21
1. <i>La formation au service de la professionnalisation et de la diversification des recrutements</i>	21
a) La réforme de la procédure de sortie de l'ENA : le terme d'une démarche longue et cahotique.....	22
b) Les résultats encourageants des classes préparatoires intégrées	24
2. <i>L'action sociale interministérielle : des crédits pour un socle commun de prestations</i>	26
III. LES VOIES DE L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE	29
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marylise Lebranchu, ministre de la fonction publique¹, de la décentralisation et de la fonction publique, le mercredi 14 novembre 2012, la commission des lois, réunie le mercredi 21 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné² sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, les crédits du programme *Fonction publique* au sein de la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » du projet de loi de finances pour 2013.

A titre liminaire, le rapporteur a rappelé que ce budget marquait le terme de l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en vigueur depuis un quinquennat pour réduire les effectifs de l'Etat, aujourd'hui soumis à un principe de stabilisation globale de leur masse sur la période 2012-2017.

Puis, elle a observé que les crédits du programme 148 étaient stables et devraient permettre de poursuivre les actions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en matière de formation et d'action sociale interministérielles, pour diversifier et professionnaliser le recrutement des agents publics et accompagner les personnels dans les mutations de la fonction publique.

Les deux actions du programme 148 sont dotées dans le projet de loi de finances pour 2013 d'une enveloppe globale de 213 752 194 euros en autorisations d'engagement (AE) -en baisse de 4,37 % par rapport à l'année précédente- et d'un crédit de 217 617 983 euros en crédits de paiement (CP) qui, eux, subissent une réduction de 3,64 %.

Le rapporteur a noté les résultats encourageants des classes préparatoires intégrées et indiqué que la réforme de la procédure de sortie de l'ENA était intervenue avec la publication du décret n° 2012-667 du 4 mai 2012.

Elle a enfin souligné que la prestation rénovée de l'aide ménagère à domicile, suspendue depuis 2009, devrait être réintroduite au cours du premier semestre 2013.

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 2013.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc8>.

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html#toc7>.

Mesdames, Messieurs,

2012 a vu l'adoption d'un quinzième plan de titularisation des contractuels.

Ce fut aussi l'occasion de compléter les dispositifs statutaires, de clarifier la situation de certains personnels, d'harmoniser les règles, d'offrir aux juridictions administratives et financières les moyens d'élargir leur recrutement pour mieux remplir leurs fonctions alors que leur réforme statutaire est en souffrance depuis plusieurs années. La loi du 12 mars a, enfin, offert au législateur l'opportunité de voter un ensemble de dispositions destinées à féminiser la haute fonction publique, dont, cependant, on ne peut encore mesurer l'efficacité ni même la pertinence.

2012 marque aussi le terme de l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en vigueur depuis un quinquennat pour réduire les effectifs de l'Etat. Ils sont aujourd'hui soumis à un principe de stabilisation globale de leur masse dans un contexte budgétaire toujours aussi contraint.

La RGPP a vécu mais la réflexion sur les missions et la modernisation de l'Etat est relancée.

Dans ce paysage toujours en mouvement, les crédits du programme 148 sont stables et devraient permettre de poursuivre les actions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en matière de formation et d'action sociale interministérielles. Ils constituent un socle commun pour diversifier et professionnaliser le recrutement des agents publics et accompagner les personnels dans les mutations de la fonction publique.

I. L'EMPLOI PUBLIC : DU NON REMPLACEMENT DE UN SUR DEUX À LA STABILISATION DES EFFECTIFS

Après cinq années de mise en œuvre de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, l'emploi public se stabilise par l'effet conjugué des contraintes conjoncturelles et des promesses électorales.

A. TROIS SECTEURS PROTÉGÉS DANS UN MOUVEMENT GÉNÉRAL DE DÉFLATION DES EFFECTIFS

Les effectifs de l'État et de ses opérateurs sont stabilisés sur la période 2012-2017 comme le prévoit l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques en cours de discussion par le Parlement. Le niveau référencé s'établit, à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, à la hauteur des emplois autorisés par la loi de finances pour 2012.

Le champ du plafonnement des effectifs s'élargit en 2013 avec l'inclusion dans ce périmètre des établissements à autonomie financière.

1. L'évolution sélective des emplois des administrations de l'Etat

Pour 2013, le plafond des autorisations d'emplois fixé par le projet de loi de finances pour 2013 s'établit à 1 915 313 ETPT¹ (- 0,99 % par rapport à 2012). Globalement, les effectifs de l'Etat sont stabilisés mais les départements ministériels ne sont pas tous soumis au même régime : les efforts des uns doivent permettre le renforcement de la capacité d'action des autres.

Aussi, à l'exception des priorités définies par le Président de la République, l'ensemble des ministères est soumis à une réduction du nombre de leurs agents pour contribuer à l'effort de redressement des comptes publics.

Dans ce cadre, les créations d'emplois -65 000 sur cinq ans- sont réservées à l'enseignement, à la sécurité (police et gendarmerie) et à la justice.

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, en a précisé le détail à votre commission des lois lors de son audition le 13 novembre 2012 :

- 10 011 postes pour l'enseignement (8 781 à l'éducation nationale ; 1 000 dans les universités et 230 pour l'enseignement agricole) ;
- 480 créations d'emplois pour la mission justice ;
- le même volume pour la mission sécurité (pour renforcer les effectifs dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP).

En contrepartie, les autres ministères devront atteindre un objectif global de réduction des effectifs de 2,5 % par an.

Cette règle s'inscrit dans une nouvelle démarche de modernisation de l'Etat, de concertation avec les partenaires sociaux et les collectivités locales sur le rôle des services publics et les missions de la puissance publique.

¹ Données estimées - cf. tableau ci-après.

Elle succède à un train de suppressions de 145 227 ETPT opérées sur l'ensemble du précédent quinquennat. Ces réductions d'effectifs se sont appuyées sur les réformes mises en œuvre dans le cadre de la RGPP (révisions générale des politiques publiques) : mutualisation des fonctions support, recentrage des secteurs ministériels sur leur « cœur de métier », restructurations administratives ...

Aujourd'hui, après cinq années de RGPP, les administrations recèlent-elles encore des gisements d'emplois ? Certains secteurs sont à la peine malgré les efforts et l'engagement volontaire des agents sous le coup, cependant, de nouvelles « coupes ». Votre rapporteur attire l'attention du gouvernement sur l'impérieuse nécessité d'ajuster au mieux des missions les réductions d'effectifs décidées pour 2013 au risque sinon d'altérer l'action de l'Etat. La « priorisation » de certains secteurs, qu'il ne s'agit pas de remettre en cause, augmente mécaniquement les efforts requis d'autres administrations. Il convient de les évaluer au niveau des missions correspondantes.

Ce travail devrait, cependant, être facilité par la démarche retenue par le gouvernement de conduire conjointement la réforme de l'Etat et l'acte III de la décentralisation.

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

Ministères	Schémas d'emplois						
	2008 Exec*	2009 LFI	2009 RAP	2010 LFI	2010 RAP	2011 LFI	2012 PLF
Affaires étrangères et européennes		-190	-392	-255	-271	-160	-140
Alimentation, agriculture et pêche		-650	-804	-730	-683	-650	-653
Budget		-2.812	-2.101	-3.020	-3.249	-3.127	-2.870
Culture et communication		-103	-108	-125	-71	-93	-93
Défense		-8.250	-6.700	-8.250	-8.368	-8.250	-7.462
Écologie, énergie, développement durable		-1.400	-344	-1.294	-1.322	-1.287	-1.309
Économie, industrie et emploi		-287	-162	-324	-335	-273	-245
Éducation nationale		-13.500	-9.989	-16.000	-14.551	-16.000	-14.000
Enseignement supérieur et recherche		-450	-217	0	0	0	0
Immigration		-3	-38	-13	-4		
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales		-2.953	-4.564	-3.450	-2.368	-1.597	-3.621
Justice et libertés		512	926	400	1.103	400	515
Services du Premier ministre (dont Conseil et contrôle de l'Etat, AAI, SGDSN)		40	319	69	35	54	49
dont coordination du travail gouvernemental			147	-12	11	-9	9
dont protection des droits et libertés			23	31	21	24	15
dont Conseil et contrôle de l'Etat			149	50	3	40	25
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville, santé et sport		-483	-568	-501	-930	-443	-429
Total (BG)		-28.000	-30.529	-24.742	-33.493	-31.014	-30.258

*estimation issue de travaux internes à la DB et non de données communiquées par les ministères

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

Note : A partir de l'année 2011, le ministère de l'immigration est rattaché au ministère de l'intérieur.

Il est utile de rappeler le volume des départs à la retraite qui diminue sensiblement dès cette année 2012 :

- 2010 : 64 058 ;
- 2011 : 64 150 ;
- 2012 : 55 486 ;
- 2013 : 48 875.

Les syndicats reçus par votre rapporteur l'ont souligné : cette diminution continue du nombre des départs à la retraite, accroît le poids des nouvelles suppressions de postes et les difficultés rencontrées par certains agents pour assumer leurs fonctions.

Les efforts imposés aux administrations par la réduction de leurs effectifs se sont accompagnés d'un principe de restitution aux agents de la moitié des économies en résultant. Le règlement des comptes a fait apparaître un dépassement de ce « retour » de 50 %. D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, il s'explique par les effets de plans de revalorisation des rémunérations antérieurement décidés -tel le protocole « corps et carrières » dans la police nationale- qui, donc, s'y ajoutaient. La diminution du nombre des agents aurait donc facilité l'amélioration de la situation des personnels en poste.

2. Les limites imposées aux autres secteurs de l'Etat

En 2013, la maîtrise des effectifs applicables aux opérateurs de l'Etat depuis 2011, s'étend aux autorités publiques indépendantes.

a) La conséquence naturelle du transfert par l'Etat à ses opérateurs de la mise en œuvre d'actions nouvelles

Pour 2013, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé à 385 513 ETP.

Il couvre l'ensemble des emplois rémunérés par les opérateurs, à l'exception de ceux qui réunissent deux conditions :

- 1 - Un contrat de travail limité dans le temps ;
- 2 - Un financement intégral par des ressources propres résultant d'un acte contractuel¹ entre le financeur et l'opérateur (contrat de recherche ou de développement, conventions de projets, commandes particulières ...).

¹ Si ces ressources sont d'origine publique, elles ne peuvent être prises en compte à ce titre que si elles ont été obtenues après appel d'offres ou appel à projets.

Les opérateurs de l'Etat

La qualification d'opérateur de l'Etat est subordonnée à la réunion de trois critères :

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

Si le plafond d'emplois progresse de 11 995 ETP par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, l'évolution s'établit à + 1 697 ETP (2 629 ETP en 2011 et - 1 106 ETP en 2012 à périmètre constant) une fois prises en compte les variations de périmètre. Elle résulte de :

- la création exceptionnelle de 2 000 emplois à Pôle emploi ;
- la création de 1 000 emplois dans les universités ;
- la suppression de 1 303 emplois répartis entre les autres opérateurs.

Evolution des emplois sous plafond 2010-2013

Missions	(en ETP)			
	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Action extérieure de l'Etat	6 510	6 720	6 767	6 778
Administration générale et territoriale de l'Etat	116	118	330	332
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	16 206	16 268	15 810	15 492
Aide publique au développement	244	28	28	28
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 445	1 480	1 425	1 370
Culture	17 786	15 043	15 204	15 184
Défense	4 767	4 808	4 830	4 805
Direction de l'action du Gouvernement	643	646	647	640
Ecologie, développement et aménagement durables	14 243	13 845	14 165	18 001
Economie	3 880	3 453	3 442	3 370
Egalité des territoires, logement et ville	407	468	464	452
Enseignement scolaire	4 919	4 886	4 479	4 445
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 468	1 428	1 404	1 399
Immigration, asile, intégration	1 282	1 277	1 275	1 270
Justice	533	527	521	519
Médias, livre et industries culturelles	0	2 769	2 726	2 692
Outre-mer	124	122	150	134
interministérielle Recherche et enseignement supérieur	203 561	233 142	240 656	247 565
Régimes sociaux et de retraite	447	440	436	410
Santé	2 672	2 657	2 660	2 640
Sécurité	131	129	127	308
Sécurité civile	121	0	0	0
Solidarité, insertion et égalité des chances	9 798	9 739	9 314	9 071
Sport, jeunesse et vie associative	1 035	976	1 702	1 678
Travail et emploi	46 012	44 062	44 052	46 038
Total Budget général	338 350	365 031	372 614	384 621
Contrôle et exploitation aériens (BA)	529	897	878	866
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (CAS)	0	0	26	26
Total CAS et BA	529	897	904	892
Total Opérateurs	338 879	365 928	373 518	385 513

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

b) La soumission des agents étrangers à la règle commune

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2013 limite à 3 600 ETP le nombre d'agents de droit local que peuvent recruter 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, du mécénat, des droits de participation aux activités culturelles et complètent leur budget par des dotations publiques.

c) L'extension du principe du plafond aux autorités indépendantes

L'an dernier, le Parlement a voulu soumettre les autorités publiques indépendantes à la fixation d'un plafond d'emplois.

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

Ces plafonds sont fixés par l'article 53 du projet de loi de finances pour 2013 selon les souhaits exprimés par chaque autorité :

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

Le plafond total progresse de 12 ETPT par rapport à 2013.

La ministre chargée de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, l'a réaffirmé devant votre commission : l'ensemble des services, y compris les opérateurs et les agences, doivent s'engager dans le processus de modernisation de l'action publique¹.

¹ Cf. audition du 14 novembre 2012.

B. LES ÉVOLUTIONS D'UN ÉTAT DÉCENTRALISÉ

Le processus de la RGPP a conduit l'Etat à abandonner certaines de ses missions parallèlement à l'allègement de ses effectifs.

Dans le même temps, les transferts de personnels résultant de l'acte II de la décentralisation se sont achevés.

1. L'achèvement des transferts de l'acte II

132 200 agents de l'Etat travaillaient au sein de services concourant à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales par l'effet de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Mis de plein droit à disposition des collectivités, les personnels fonctionnaires ont bénéficié d'un droit d'option durant un délai de deux ans pour intégrer la fonction publique territoriale ou à défaut, conserver leur statut d'Etat en étant détachés sans limitation de durée auprès de la collectivité bénéficiaire du transfert. Un « droit de repentir » leur a été toutefois ouvert puisqu'ils peuvent, à tout moment, demander leur intégration dans le cadre d'emplois dans lequel ils ont été détachés : alors, cependant, ils sont soumis au droit commun du détachement ; leur demande est soumise à l'accord de l'autorité territoriale d'accueil.

Les agents non-titulaires, pour leur part, ont bénéficié de la reprise automatique jusqu'à son terme de leur contrat par la collectivité bénéficiaire du transfert.

Le **bilan des transferts** opérés par la loi du 13 août 2004 illustre l'attractivité de la fonction publique territoriale :

1. Le ministère de l'éducation nationale s'est dessaisi au 1^{er} janvier 2005 au profit des départements et des régions des compétences d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des collèges et des lycées, assumées par les **personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS)**.

Le transfert a concerné 93 095 ETP (dont 3 468 ETP non titulaires) et 753 ETP de gestionnaires de TOS : 65 % des premiers et 34 % des seconds ont opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale¹.

Notons que les TOS constituent la seule catégorie transférée pour laquelle un cadre d'emplois spécifique a été créé au sein de la fonction publique territoriale : celui des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

Les autres fonctionnaires transférés ont rejoint un des cadres d'emplois existants.

¹ Bilan définitif.

2. Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a été touché à divers titres par l'acte II, dont les **routes** départementales et nationales d'intérêt local, les **ports maritimes**, les aéroports à vocation non nationale ou les **voies d'eau**.

Au total, étaient concernés 31 042 ETP dont 417 contractuels. 76 % des fonctionnaires ont opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale.

En revanche, le dossier des **ouvriers des parcs et ateliers (OPA)** travaillant au sein des parcs de l'équipement transférés aux départements par la loi du 26 octobre 2009 n'est pas clos.

A l'initiative de notre collègue, Jean-Pierre Vial, rapporteur au Sénat de la loi, le dispositif adopté pour les personnels fonctionnaires a été étendu à ces 5 400 agents non titulaires.

Le transfert des parcs est intervenu au 1^{er} janvier 2010 pour 31 d'entre eux et au 1^{er} janvier 2011 dans 64 départements.

Dans l'attente du décret organisant l'intégration des OPA dans la fonction publique territoriale, -il est finalisé- les ouvriers ont été mis à disposition des départements.

3. Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire a été déchargé des **établissements publics locaux d'enseignement agricole** et du **suiti des procédures d'aménagement foncier**, respectivement transférés aux départements et aux régions.

2 536 ETP y étaient affectés. 60 % des fonctionnaires ont choisi d'intégrer la fonction publique territoriale.

4. **L'inventaire général du patrimoine culturel** (ministère de la culture et de la communication) a été transféré aux régions. Il employait 153 fonctionnaires qui, à 75 %, sont devenus fonctionnaires territoriaux.

5. Au ministère du travail, de l'emploi et de la santé¹, la responsabilité de la **gestion du RSA** (revenu de solidarité active) et de certains fonds d'action sociale, de la **lutte antivectorielle** a été transférée aux départements, les **services en charge des aides à la formation** aux régions.

731 ETP ont été transférés ; 91 % des fonctionnaires ont opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale.

6. Le ministère de l'intérieur a transféré 26 ETP des préfectures chargées du RSA et du fonds de solidarité pour le logement.

L'ensemble des fonctionnaires sont aujourd'hui fonctionnaires territoriaux.

¹ Bilan définitif.

Ces nouveaux agents de la territoriale peuvent désormais effectuer leur carrière au sein de la fonction publique territoriale qui offre une grande diversité d'emplois, une richesse de métiers, une proximité avec l'employeur ; elle est devenue au fil du temps attrayante en conséquence.

2. La stabilisation générale de l'emploi public

Entre 2009 et 2010, la fonction publique a perdu 5 000 agents (- 0,1 %) et confirmé la tendance à la stabilisation observée depuis la fin de l'année 2007.

Les trois fonctions publiques -Etat, territoriale et hospitalière- emploient au total 5,2 millions de personnes qui constituent un cinquième de l'emploi total en France.

L'évolution de chacun des trois versants est inégale mais la tendance générale confirme le ralentissement à tout le moins des recrutements.

Si les effectifs de la fonction publique d'Etat diminuent de 1 % sur la période (- 24 100), l'emploi territorial est quasiment stabilisé (+ 0,2 % en 2010) mais l'hospitalière recrute 14 700 agents soit + 1,3 %.

	Ministères et collectivités		ÉPA à recrutement de droit public		Total		
	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	
FPE	Titulaires	1 417 311	1 372 796	164 646	159 280	1 581 957	1 532 076
	Non-titulaires	111 145	92 239	252 322	209 183	363 467	301 422
	Ouvriers d'État	38 446	38 264	1 346	1 338	39 792	39 601
	Militaires et volontaires militaires	320 809	315 894	1 467	1 332	322 276	317 226
	Total FPE	1 887 711	1 819 193	419 781	371 133	2 307 492	2 190 326
FPT	Titulaires	1 094 112	1 032 516	318 132	298 797	1 412 244	1 331 313
	Non-titulaires	238 854	179 402	111 773	85 767	350 627	265 169
	Assistantes maternelles	44 187	35 570	4 021	2 988	48 208	38 558
Total FPT	1 377 153	1 247 488	433 926	387 552	1 811 079	1 635 039	
FPH	Titulaires			821 542	775 853	821 542	775 853
	Non-titulaires			183 662	163 521	183 662	163 521
	Médecins			105 265	89 159	105 265	89 159
Total FPH			1 110 469	1 028 533	1 110 469	1 028 533	
3FP	Titulaires	2 511 423	2 405 312	1 304 320	1 233 930	3 815 743	3 639 242
	Non-titulaires	349 999	271 641	547 757	458 471	897 756	730 111
	Ouvriers d'État	38 446	38 264	1 346	1 338	39 792	39 601
	Militaires et volontaires militaires	320 809	315 894	1 467	1 332	322 276	317 226
	Assistants maternelles	44 187	35 570	4 021	2 988	48 208	38 558
	Médecins			105 265	89 159	105 265	89 159
	Total 3FP	3 264 864	3 066 681	1 964 176	1 787 217	5 229 040	4 853 898

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. France entière = Métropole + DOM (l'étranger).

FPE : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

FPT : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

FPH : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger) ; y compris internes et résidents, non-titulaires su remplacement. Non compris les médecins libéraux.

Aujourd'hui, une nouvelle phase de la décentralisation est annoncée. La réflexion sur les missions de l'Etat est relancée. Ces deux démarches seront très logiquement menées en parallèle.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 148, UN SOCLE DE GARANTIES POUR L'ENSEMBLE DES AGENTS DE L'ETAT

Le programme 148 *Fonction publique* est intégré au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* aujourd'hui copilotée, du fait de la réorganisation des périmètres ministériels dans le gouvernement mis en place à l'issue des élections présidentielles du printemps 2012, par le ministre de l'économie et des finances et la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.

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. Les crédits qui y sont inscrits reflètent donc mal son intitulé : ils ne représentent qu'une infime part du total consacré aux agents publics, disséminé dans les budgets des différents ministères. Ils sont, cependant, emblématiques, pour les deux actions qu'ils financent, des évolutions pesant sur la fonction publique depuis plusieurs années qu'il s'agisse de la professionnalisation du recrutement et de la formation, de la mobilité voulue entre les corps ou encore des restructurations affectant les administrations. Ils sont aussi le moyen d'assurer à chaque agent un minimum de prestations.

Reste que l'intitulé du programme 148 mériterait d'être adapté à son contenu. La réflexion n'est pas nouvelle mais n'a toujours pas abouti à ce jour. Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait recommandé, en septembre 2010, de le dénommer « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* », un intitulé plus juste même si la notion de coordination est décalée. La réflexion se poursuit toujours.

Le projet annuel de performances 2012, cependant, a modifié le libellé et le périmètre de certains objectifs et indicateurs « *afin d'améliorer l'évaluation des actions relatives au pilotage de la GRH par la DGAFP (direction générale de l'administration et de la fonction publique)* », selon les éléments recueillis auprès du ministère.

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

- 1. promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat ;
- 2. moderniser la formation des fonctionnaires ;
- 3. optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielles,

leur ont succédé en 2012 :

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

2- optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires ;

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

Pour le reste, un seul indicateur (le 2-2) a été modifié : précédemment relatif à l'état d'avancement de la politique de rénovation des concours, il s'attache aujourd'hui à mesurer le nombre de stagiaires ayant suivi au moins une action de formation dans le cadre du dispositif interministériel piloté et financé par la DGAFP en complément de l'offre ministérielle¹.

Le PAP 2013 reproduit la même maquette.

Un nouvel intitulé a été proposé : « *Fonction publique et modernisation de l'Etat* ». Il est permis de s'interroger sur sa pertinence.

La réflexion n'est pas close.

A. UNE POLITIQUE PILOTÉE PAR LA DGAFP

Le programme 148 est mis en œuvre par la DGAFP (direction générale de l'administration et de la fonction publique) qui est chargée :

- de piloter et de coordonner la gestion des ressources humaines (GRH) dans les administrations de l'Etat ;

- de préparer et de mettre en œuvre les modifications des règles statutaires ;

- de coordonner les dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires régissant chacune des trois fonctions publiques -Etat, territoriale et hospitalière- ;

- de participer à la définition de la politique salariale et des règles de rémunération et de régulation du temps de travail des agents publics ;

- d'intervenir dans la politique d'action sociale de la conception au contrôle².

La DGAFP doit veiller à la cohérence et à l'unité de la fonction publique.

¹ Cf. projet annuel de performances 2013.

² Cf. décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

• **Un positionnement administratif évolutif**

La situation de la DGAFP évolue avec le « vagabondage » ministériel du portefeuille de la fonction publique.

Aujourd'hui, la fonction publique est le troisième volet du ministère également en charge de la décentralisation et de la réforme de l'Etat.

La ministre, en vertu de son décret d'attribution, a autorité sur la DGAFP, conjointement avec le Premier ministre qui lui, est compétent en matière d'encadrement supérieur de l'Etat¹.

La direction générale est gérée par le secrétariat général des ministères économique et financier placé sous l'autorité conjointe de la ministre, du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur et du ministre du redressement productif.

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

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

Son schéma d'emplois est fixé pour 2013 à 154 ETP (- 1 ETP par rapport à 2012) répartis comme suit :

- 31 de catégorie A⁺ ;
- 85 de catégorie A ;
- 15 de catégorie B;
- 23 de catégorie C.

La mission de conception qui est celle de la DGAFP implique la mise à disposition de l'expertise correspondante qui se traduit par un effectif très majoritairement composé d'agents relevant des catégories A (55 %) et A⁺ (20 %).

2) Les **moyens de fonctionnement** de la direction générale relèvent du programme support 218 *conduite et pilotage des politiques économiques et financières* au titre de la mutualisation de la gestion des fonctions support des services centraux ministériels.

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

La DGAFP demeure éloignée de sa ministre installée rue de Lille. La direction générale, elle, demeure au Carré Austerlitz dans les anciens locaux du SGAE (secrétariat général aux affaires européennes), boulevard Diderot dans le XII^{ème} arrondissement de Paris. Aucun nouveau déménagement n'est envisagé.

¹ Cf. décret n° 2012-780 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.

Par arrêté du 10 avril 2012, la DGAFP a été réorganisée pour lui permettre « *de conduire une GRH plus performante et d'améliorer son efficacité en présentant une meilleure visibilité, tant en interne que du point de vue de ses interlocuteurs extérieurs* ».

Le nouvel organigramme de la DGAFP

(arrêté du 10 avril 2012)

• Un service, trois sous-directions et une mission

1 - Le service de pilotage et des politiques transversales

Il comprend :

- le département en charge de l'opérateur national de paye ;
- le bureau de la qualité du droit ;
- le département des études et des statistiques ;
- le secrétariat général.

2 - La sous-direction de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines composée de quatre bureaux :

- le bureau de l'animation interministérielle et de l'évaluation des politiques de ressources humaines et de l'égalité professionnelle ;
- le bureau des politiques de recrutement, de la formation et de la professionnalisation ;
- le bureau des parcours professionnels, de la mobilité et de l'animation territoriale ;
- le bureau de l'expertise internationale, de la prospective et de l'analyse comparative des politiques de ressources humaines.

3 - La sous-direction des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail subdivisée en :

- un bureau de la politique salariale, des retraites et du temps de travail ;
- un bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail.

4 - La sous-direction des statuts et de l'encadrement supérieur comporte :

- le bureau du statut général et du dialogue social ;
- le bureau des statuts particuliers et des filières de métiers ;
- le bureau de l'encadrement supérieur.

Une **mission « animation et qualité »** est placée auprès du directeur général. Elle suit notamment les travaux des institutions européennes et du SGAE.

B. LES CRÉDITS 2013 : LA POURSUITE DE L'ÉVOLUTION ANTÉRIEURE

Les deux actions du programme 148 sont dotées dans le projet de loi de finances pour 2013 d'une enveloppe globale de 213 752 194 euros en autorisations d'engagement (AE) -en baisse de 4,37 % par rapport à l'année précédente- et d'un crédit de 217 617 983 euros en crédits de paiement (CP) qui, eux, subissent une réduction de 3,64 %.

La plus forte baisse concerne les autorisations d'engagement. Au sein du programme, l'action sociale est plus touchée par la diminution des crédits.

Evolution des crédits de paiement du programme « Fonction publique » depuis 2008 (en euros)

Intitulé	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013	Variation %
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	78 929 157	82 393 218	82 832 938	82 428 905	79 007 537	78 878 796	- 0,16
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	142 842 951	137 750 391	138 491 647	138 672 303	146 832 674	138 739 187	- 5,51
TOTAL	221 772 108	220 143 609	221 324 585	221 101 208	225 840 211	217 617 983	- 3,64

Source : données du ministère de la fonction publique.

1. La formation au service de la professionnalisation et de la diversification des recrutements

78 878 796 euros sont inscrits au titre de la formation interministérielle, un crédit équivalent à celui de 2012 (79 007 537 euros) qui budgete :

1 - Les dotations allouées à l'ENA (école nationale d'administration) et aux cinq IRA (instituts régionaux d'administration).

Ces six opérateurs assurent la formation initiale des futurs cadres supérieurs de l'Etat pour la première et de ses cadres intermédiaires (les attachés d'administration) pour les seconds.

Ils sont placés sous la tutelle administrative, juridique et financière de la ministre chargée de la fonction publique.

Ces dotations s'élèvent respectivement à 33 198 655 euros (ENA) et 40 529 043 euros (IRA).

2 - L'organisation des concours aux cinq IRA de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes (130 200 euros) et les actions de formation interministérielle organisées :

- d'une part, à l'échelon central dans le cadre essentiellement de l' « Ecole de la GRH » (mise en réseau des connaissances organisée en 2007) ainsi que des écoles de service public (55 800 euros) ;

- d'autre part, au niveau déconcentré, avec l'appui des IRA par le réseau des conseillers à la formation des plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH (1 302 000 euros) ;

3 - Des actions de communication (guides méthodologiques, rapports ...) et des études telle l'enquête sur les conditions de travail et sur les risques psychosociaux au travail (781 198 euros) ;

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

5 - Le financement des vingt-six instituts et centres de préparation à l'administration générale (229 000 euros) ;

6 - La subvention à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht (27 900 euros) ainsi que celles versées à certaines associations ou écoles effectuant des formations (15 000 euros).

a) La réforme de la procédure de sortie de l'ENA : le terme d'une démarche longue et cahotique

Le projet de réformer la procédure d'affectation des élèves s'est inscrit dans une logique de professionnalisation du recrutement.

Le 11 janvier 2008, le Président de la République, alors M. Nicolas Sarkozy, a annoncé la suppression du classement de sortie.

Le gouvernement a donc élaboré un projet de décret modifiant le décret du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'ENA, pour lui substituer une procédure d'affectation permettant aux administrations employeurs de choisir leurs « profils ». Mais, en novembre 2009, le Conseil d'Etat l'a partiellement invalidé au motif de la compétence législative pour le recrutement des auditeurs de 2^{ème} classe au Conseil d'Etat (inscrit dans la partie législative du code de justice administrative).

Ladite disposition a alors été insérée, par l'adoption à l'Assemblée nationale en première lecture, d'un amendement du gouvernement à la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité de droit¹ modifié par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Hyest. La disposition fut censurée par le Conseil constitutionnel pour qu'elle constituait un cavalier qui ne présentait « *pas de lien même indirect avec celles qui figureraient dans la proposition de loi* »².

¹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

² Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011.

Dans l'intervalle, toutefois, la DGAFP a encouragé les employeurs à professionnaliser leurs recrutements dans le respect du classement des élèves qui « survivait » : procédures d'entretien, informations sur les parcours, les possibilités d'emplois et les rémunérations ...

Dès juin 2009, une commission de suivi de la procédure d'affectation des élèves, présidée par M. Jean-Pierre Jouyet, avait été installée pour préparer la suppression du classement.

Puis au début de cette année 2012, une commission *ad hoc* a été réunie, à l'initiative du ministre de la fonction publique, « *pour réfléchir à la réforme de la procédure de sortie* ».

Cette commission était composée du directeur de l'ENA, du président de la commission de suivi, de représentants des employeurs et des élèves, du DGAFP, du secrétaire général adjoint du gouvernement, du vice-président du Conseil d'Etat, des présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat et des rapporteurs de la loi du 12 mars 2012 sur les agents non titulaires. Nos collègues Jean-Pierre Sueur et Catherine Tasca ont donc participé à ces travaux. La commission s'est réunie à trois reprises de janvier à mars 2012 avant de conclure au maintien du classement de sortie tout en professionnalisant la procédure d'affectation des élèves.

Cette décision a fait l'objet du décret n° 2012-667 du 4 mai 2012 qui a modifié en ce sens le décret du 10 janvier 2002.

**La procédure rénovée de sortie de l'ENA
(décret n° 2012-667 du 4 mai 2012)**

Une commission de suivi de la procédure d'affectation, composée de cinq personnalités qualifiées nommées par arrêté du Premier ministre, est chargée de veiller au bon déroulement de la procédure de sortie et à l'égalité de traitement des élèves par les employeurs.

Le décret fixe les étapes et les modalités de cette procédure de sortie et définit le rôle de la commission.

Les employeurs sont tenus de recevoir tous les élèves ayant manifesté un intérêt pour un ou plusieurs des postes proposés. Les avis, qui ne peuvent être que « favorables » ou « réservés », doivent être rendus dans la semaine qui suit le dernier entretien avec l'élève. Au terme de chaque procédure de sortie, la commission de suivi établit un rapport, qu'elle remet au Premier ministre, et qui donne lieu à un débat, en présence du président de la commission de suivi, au sein du conseil d'administration de l'école. La commission peut se saisir de sa propre initiative lorsqu'elle estime que la procédure n'est pas respectée.

Les élèves exercent leur choix entre les postes qui leur sont offerts et non plus par corps ou ministère d'affectation.

Une formation professionnelle complémentaire est instituée pour les anciens élèves de l'ENA dispensée après leur affectation.

Un groupe d'experts a engagé une **réforme des concours d'entrée**, qui devrait se prolonger jusqu'en 2013.

Dans quelle mesure la future réforme prendra-t-elle en compte les observations formulées par le rapport des jurys 2011 de l'ENA, qui pointe notamment des faiblesses en droit public et en histoire et « *une certaine uniformité de comportement, voire de pensée* ».

Leur président, le professeur Yves Goudement, insiste sur la prise en compte de trois constats :

« Les trois concours d'accès à l'ENA sont devenus trop lourds au fil des réformes qui ont consisté toujours à ajouter ; le risque d'erreurs, notamment dans le libellé des sujets des épreuves écrites, est accru en proportion ; en outre et paradoxalement, il en résulte sans doute une moindre sûreté pour le jury dans l'appréciation des mérites comparés des candidats.

« Il conviendrait donc de diminuer le nombre des matières à option, y compris les épreuves de langue, entre lesquelles, en outre, la péréquation s'opère difficilement. Dans le même esprit, et s'agissant des épreuves écrites, plusieurs épreuves actuellement organisées sur dossier gagneraient à être transformées en épreuves sur sujet.

« D'une façon ou d'une autre, les épreuves de droit, d'histoire et de culture générale devraient être revalorisées, la faible moyenne des notes dans ces matières aboutissant à en minorer le poids relatif, et surtout n'étant pas en harmonie avec les qualités professionnelles requises de futurs fonctionnaires ayant des tâches de conception.

« Une réflexion -et elle est assurément complexe- devrait être menée sur l'articulation de l'année de préparation avec les opérations du concours, l'objectif étant de permettre une plus grande diversification et de laisser leur place aux candidatures « libres ». Ce qui est de nature à contribuer aussi, à sa mesure, à l'objectif d'ouverture, tant géographique que sociale, qui était à l'origine de ce concours¹. »

b) Les résultats encourageants des classes préparatoires intégrées

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

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

Certains des établissements dotés 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).

¹ Cf. rapport sur les concours externe, concours interne, troisième concours (année 2011).

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

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

Aujourd'hui, 27 classes préparatoires ont été mises en place.

Les deux dernières ont été créées à l'automne 2011, l'une à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour le concours de contrôleur du travail, l'autre dans le cadre d'une convention entre l'université Paris XIII et l'école des hautes études en santé publique.

Le ministère de la fonction publique a transmis à votre rapporteur des éléments démontrant le bien-fondé, la réussite et la vigueur d'un dispositif qui est conforté aussi bien par les résultats des élèves que par l'essaimage des CPI et l'amélioration des procédures d'accompagnement et d'aide aux inscrits.

La rentrée 2012, tout d'abord, permet d'évaluer les effets du dispositif :

« - Une stabilisation du nombre de dossiers réceptionnés, 1752 pour 2011/2012 (1 687/1 516)¹, qui témoigne de la vitalité du dispositif ;

- un taux d'évaporation très faible à la rentrée des CPI, de 98 % (96 %/88 %) ;

- la stabilisation de la féminisation du dispositif, 72 % (68 %/71 %) ;

- un renforcement du déploiement du tutorat par la mise en place du tutorat entre les élèves CPI d'une promotion n et (la promotion) n+1 ;

- le maintien de la mise en place de secours en complément du versement de l'allocation pour la diversité (ENA, INP, IRA), la prise en charge de frais de transport (CPI gendarmerie, ENPJJ, IRA) ;

- l'effet réussite « à retardement » des CPI se traduisant par des réussites aux concours d'élèves CPI de la ou des promotions précédentes ; des cas sont signalés par les écoles plus anciennes dans le dispositif mais également par celles créées en 2009 (EHESP, ENA, ENM, ENSOP, ENSP, IRA). »

Les résultats des élèves, ensuite, constituent des critères de mesure de l'efficacité du système mis en place.

« Tous concours confondus (incluant les réussites multiples d'un même élève candidat à plusieurs concours)² :

- un taux de réussite de 51 % des élèves CPI/nombre d'admis à la CPI (44 % pour la période précédente) ;

¹ Les chiffres entre parenthèses et italiques concernent les chiffres des sessions 2009/2010 et 2008/2009.

² Il s'agit des élèves ayant suivi une formation du printemps à l'automne 2010 et qui ont présenté les épreuves des concours en 2011.

- un taux de réussite de 53 % des élèves CPI/nombre de présents au début de la CPI (50 %) ;

- un taux de réussite de 56 % des élèves CPI au regard du nombre d'élèves CPI présents aux épreuves des concours (53 %).

Au total, pour les concours dont les résultats étaient connus au 31 décembre 2011, 209 réussites aux concours sont à mettre au crédit du dispositif (179 à période identique en 2010 + 1 recrutement contractuel) pour 412 élèves admis en CPI (405), 390 présents en CPI (361) et 375 présents aux épreuves (337) pour plus d'une cinquantaine de concours différents. La part des femmes est de 73 % (70 %) ».

2. L'action sociale interministérielle : des crédits pour un socle commun de prestations

Les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle subissent une diminution de 6,67 % en AE (134 873 398 euros) et de 5,51 % en CP (138 739 187 euros). Ils devraient, cependant, suffire à financer le volume des prestations du programme au regard de la sous-consommation habituelle de la dotation.

Ils sont inscrits à l'action 2 du programme 148 dont ils constituent 63,1 % du total.

L'an dernier, ces crédits avaient respectivement progressé de 4,21 % en AE et de 5,81 % en CP mais cet accroissement résultait principalement de la budgétisation de la prestation renouvelée de l'aide ménagère à domicile : suspendue depuis 2009, elle devait être réintroduite à compter du 1^{er} semestre 2012 (*cf. infra*).

Les prestations financées sur le programme 148 complètent l'action sociale de chaque ministère, qui, en 2011, a représenté un montant consolidé de 566,6 millions d'euros répartis comme suit¹ :

- logement : 180,4 millions d'euros ;
- restauration : 122,3 millions d'euros ;
- familles, vacances : 99 millions d'euros ;
- mutuelles, associations : 83,8 millions d'euros ;
- préventions et secours : 47,8 millions d'euros ;
- autres : 33,3 millions d'euros.

Elles visent à « *améliorer, directement ou indirectement, les conditions de travail et de vie des agents de l'Etat et de leurs familles. Elle (l'action sociale interministérielle) s'intègre dans la politique de gestion des ressources humaines de l'Etat employeur* »².

¹ Cf. rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2012.

² Cf. projet annuel de performances 2013.

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

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

- des prestations collectives (réservation de places en crèche et de logements sociaux ; mise aux normes sanitaires des restaurants interadministratifs dans le cadre d'un plan pluriannuel qui devrait se poursuivre jusqu'en 2014).

S'y ajoutent des allocations pour la diversité, créées en 2007 par transformation des anciennes bourses de service public, pour aider des candidats de condition modeste, étudiants ou demandeurs d'emploi, à préparer les concours de la fonction publique de catégories A et B. La DGAFP indique que ces allocations constituent également le principal dispositif d'aide financière individuelle aux élèves des CPI.

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

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

Des prestations au succès variable

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

- *Le chèque vacances*

Bénéficiaire, sous conditions, à l'ensemble des agents actifs et retraités de l'Etat, il repose aujourd'hui sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'Etat de 10, 15, 20 ou 25 % selon le revenu fiscal de référence. En raison de la diminution du nombre de bénéficiaires du chèque-vacances, une nouvelle tranche de bonification à 30 % a été créée par modification des actuelles tranches à 20 et 25 % au 1^{er} octobre 2011 et le barème actuel 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'Etat est accordée par le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) aux agents handicapés en activité.

La DGAFP a indiqué à votre rapporteur que le plein effet de ces modifications interviendra en 2013 : leur effet conjugué devrait augmenter le nombre de bénéficiaires de 8 % dès 2012 pour atteindre en année pleine + 14 %.

Le montant de la dépense est estimé à 34,39 millions d'euros pour 2013.

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

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

La dépense totale, pour 2011, s'est élevée à 3,34 millions d'euros pour près de 7 000 bénéficiaires.

Le nombre des ouvertures de droits à l'AIP est estimé à 7 000 pour 2013.

- *Le CESU garde d'enfant*

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

Il est attribué sous condition de ressources et de la situation familiale du foyer.

C'est une prestation au succès croissant :

- en 2011, le CESU 0/3 ans a connu une augmentation de 6,95 % par rapport à 2010 avec 31,7 millions d'euros pour 103 500 ouvertures de droits environ ;

- cette tendance est plus que triplée pour le CESU 3/6 ans : 25,6 millions d'euros pour 84 100 ouvertures de droits soit une augmentation de 22 % par rapport à 2010.

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

Cependant, à compter du 1^{er} janvier 2012, l'octroi de cette prestation est conditionné à la présentation de justificatifs de frais de garde durant les heures de travail. Le ministère estime que cette mesure ne devrait cependant pas entraîner une diminution du nombre des bénéficiaires : la dépense pour 2013 est estimée à 58,7 millions d'euros pour 186 500 bénéficiaires.

- *L'aide au maintien à domicile*

La réintroduction, par un dispositif plus encadré, de l'aide ménagère à domicile (AMD) a été retardée : l'an dernier, le ministre de la fonction publique s'était engagé à sa mise en place avant le 1^{er} mars 2012. Elle ne devrait cependant intervenir qu'au cours du premier trimestre 2013.

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

Elle sera versée sous condition de ressources après l'élaboration d'un plan d'aides personnalisé établi par un organisme indépendant conventionné par la branche retraite, comme pour les salariés retraités. La participation de l'Etat est modulée selon les ressources du bénéficiaire, la composition du foyer fiscal et le type de prestation¹.

L'enveloppe de 10 millions d'euros inscrite à ce titre dans la loi de finances pour 2012 couvrira la dépense. Cette prestation devrait bénéficier à 5 000 pensionnés en 2013.

Ce dispositif sera géré par la CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse). Il sera évalué avant le 31 décembre 2015. Le plafond d'aide annuel est fixé à 3 000 euros² au titre du plan d'action personnalisé, comme de l'aide « habitat et cadre de vie »³.

*

Même si l'action individuelle de chaque ministère prime sur les crédits communs du programme 148, qui ne représentent qu'un peu plus du quart du volume global des interventions ministérielles, leur utilité n'en est pas moins certaine.

D'une part, la politique sociale varie selon les ministères ; elle est plus ou moins bien dotée : le niveau de prestation diffère donc d'un département à l'autre selon les moyens respectifs de chacun. D'autre part, les facilités offertes notamment pour le logement des agents et la garde des enfants, sont une aide précieuse à la mobilité des fonctionnaires et à ses conséquences familiales.

III. LES VOIES DE L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La volonté d'insérer les personnes handicapées dans la fonction publique se diffuse dans toutes les administrations mais se heurte parfois à des difficultés structurelles qui appellent des solutions adaptées.

Au 1^{er} janvier 2010, 10 214 employeurs publics assujettis à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés avaient effectué leur déclaration au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

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'Etat.

² Cf. arrêté du 27 juillet 2012 relatif au barème de l'aide au maintien à domicile pour les retraités de l'Etat.

³ Cette aide est destinée à contribuer à l'aménagement de leur logement pour permettre le maintien à domicile des retraités.

Ensemble, ils employaient 187 217 agents handicapés :

- 38 % dans la fonction publique de l'Etat ainsi que dans les établissements publics nationaux de sécurité sociale, les organismes consulaires et la Poste ;

- 24 % relevaient de la fonction publique hospitalière ;

- 38 % de la fonction publique territoriale.

Le taux de personnels handicapés employés dans le secteur public est inférieur à l'obligation légale de 6 % à laquelle sont soumis les employeurs publics employant au moins 20 agents à temps plein ou leur équivalent.

Au 1^{er} janvier 2010, ce taux s'établissait à 4,2 % : 3,3 % pour l'Etat, la sécurité sociale, les organismes consulaires et la Poste ; 5 % dans les établissements de santé et médico-sociaux ; 5,1 % pour les employeurs territoriaux.

Si le taux d'emploi légal a légèrement augmenté de 4 % à 4,22 % entre 2006 et 2010 dans l'ensemble de la fonction publique, les employeurs locaux ont été les plus volontaires puisque ce taux a évolué, sur la même période, de 4,17 % à 5,10 % dans la fonction publique territoriale, soit presque un point de plus en 4 ans.

En contrepartie du non-respect de l'obligation d'emploi de 6 %, les employeurs versent une contribution financière au FIPHFP. Cependant, le fonds qu'elles alimentent ainsi, leur accorde des financements pour leur permettre de mettre en œuvre des actions d'insertion et de maintien dans l'emploi de leurs agents handicapés, notamment pour l'accessibilité des locaux professionnels. Les initiatives interviennent dans le cadre de conventionnements avec le FIPHFP.

En 2011, d'après les renseignements transmis à votre rapporteur, ces contributions se sont élevées pour les trois fonctions publiques à 188 millions d'euros, soit 56 millions d'euros pour l'Etat¹, 80 millions d'euros pour la territoriale et 52 millions d'euros pour l'hospitalière. Le rapport d'activité du FIPHFP pour 2011 note une diminution des contributions d'un montant de 24,5 millions d'euros par rapport à l'année précédente, qui résulte de l'amélioration du taux d'emploi légal.

Dans le même temps, les dépenses d'intervention du fonds, hors provisions, se sont accrues de 13,35 % pour la fonction publique territoriale et de 2,1 % pour la fonction publique d'Etat pour un montant total de 86,3 millions d'euros. En revanche, elles ont subi une diminution de 5,7 % dans la fonction publique hospitalière.

¹ Hors éducation nationale, enseignement supérieur et recherche : leurs contributions sont dédiées au recrutement et à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves et des étudiants handicapés.

Mise en œuvre du dispositif dans les administrations de l'Etat

La démarche des ministères s'inscrit à la fois dans un cadre général et personnel. Des plans triennaux de développement de l'emploi et d'insertion comportent des objectifs de recrutement, d'amélioration de l'accessibilité des locaux et d'adaptation des postes de travail notamment. Ils sont portés par un réseau de correspondants handicap. Formés, ces agents organisent les procédures de recrutement et le suivi des carrières des agents handicapés.

Parallèlement, chaque ministère établit un plan pluriannuel intégrant des objectifs chiffrés de recrutement. Sur la période de 2010-2013, cet engagement représente 1 500 à 2 000 recrutements annuels de travailleurs handicapés. L'Etat vise, à la fin du quadriennat, au respect du taux légal d'emploi de 6 % pour 8 ministères, dont 4 au-delà du minimum. Ce résultat a déjà été atteint par trois départements ministériels : travail (7 %), défense (6,2 %) et affaires étrangères (7 %).

Au-delà de cette obligation essentielle à une intégration normale des handicapés dans la société, l'Etat recherche les moyens de faciliter leur insertion dans leur environnement professionnel : une journée nationale du handicap dans la fonction publique a été organisée le 12 mai 2011 pour y contribuer.

Votre rapporteur se félicite de cette démarche et surtout de la diffusion de cette volonté d'intégrer dans les meilleures conditions les travailleurs handicapés dans la fonction publique.

Elle ne méconnaît pas les difficultés rencontrées par certains employeurs en raison de la spécificité de leur mission -c'est le cas des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dont la plupart des emplois sont soumis à des conditions d'aptitude particulière et qui sont astreints, en conséquence, au versement de lourdes contributions financières. Il convient de trouver les moyens d'adapter l'obligation légale aux caractéristiques des emplois pour tenir compte des contraintes des employeurs dans le respect de l'objectif poursuivi.

Mais les employeurs publics sont investis d'une responsabilité d'exemplarité. Ils doivent ouvrir la voie à une plus grande diffusion de la culture du handicap qui ne peut que bénéficier à la cohésion de notre société.

Le Sénat s'est inscrit dans cette esprit, lors de l'examen de la loi du 12 mars dernier relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique : la Haute assemblée a adopté, à l'initiative de nos collègues du groupe communiste républicain et citoyen l'assimilation à un temps complet des services accomplis à temps partiel ou incomplet pris en compte au titre de la « CDisation » des agents contractuels handicapés¹.

*

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 2013.

¹ Cf. débats Sénat, séance du 25 janvier 2012 (article 11).

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- **M. Jean-François Verdier**, directeur général
- **M. Pierre Coural**, chef du service du pilotage et des politiques transversales

Table ronde fonction publique territoriale

Fédération syndicale unitaire (FSU)

- **M. Michel Angot**, secrétaire national

Fédération CGT des services publics

- **Mme Viviane Flatreau**, membre du bureau
- **M. Jacques Nicolas**, membre du bureau

Table ronde fonction publique d'État

Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière

- **M. Christian Grolier**, secrétaire général
- **M. Claude Simoneau**, secrétaire général adjoint

Fonction publique CFDT

- **Mme Mylène Jacquot**, secrétaire générale adjointe

Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF)

- **M. François Portzer**, secrétaire général et président du syndicat national des lycées et collèges (SNALC-CSEN)
- **M. Emmanuel Roux**, secrétaire général du syndicat des commissaires de la Police nationale (SCPN)
- **M. Patrick Bonjour**, secrétaire général du syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV)
- **M. Stéphane Wulleman**, secrétaire général national adjoint du syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS)

Fonctions Publiques - CGC

- **Mme Brigitte Bouquet**, membre du bureau fédéral

Fédération syndicale unitaire (FSU)

- **Mme Anne Féray**, secrétaire nationale.

CFTC FAE

- **M. Denis Lefebvre**, secrétaire général