

N° 1203

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME III

## FONCTION PUBLIQUE

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2008.

À cette date, environ 67 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LE BUDGET DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »</b> .....	7
A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES .....	7
1. Les écoles interministérielles de formation.....	7
<i>a) La dotation de l'École nationale d'administration (ENA)</i> .....	7
<i>b) La dotation des instituts régionaux d'administration (IRA)</i> .....	8
<i>c) De nouvelles réformes en préparation</i> .....	9
2. La formation interministérielle .....	10
B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE .....	11
1. Les aides à caractère individuel.....	13
<i>a) Les aides au logement</i> .....	13
<i>b) Les aides aux familles</i> .....	13
<i>c) Les autres crédits d'action sociale interministérielle</i> .....	15
2. La rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA) .....	16
C. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE .....	16
1. Les crédits d'études, de communication et de subventions aux syndicats ..	17
2. La mesure de la performance de la DGAFP.....	17
3. La dispersion des crédits de la DGAFP .....	18
<b>II. — L'ACCENT MIS SUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT</b> .....	19
A. L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS D'AGENTS PUBLICS ....	19
1. La réduction des effectifs de la fonction publique de l'État .....	19
2. Des restructurations importantes dans les administrations.....	21
B. DES SALAIRES SOUS CONTRAINTE .....	23
1. La dégradation des rémunérations des fonctionnaires.....	23
2. Des réponses seulement partielles apportées par le protocole d'accord du 21 février 2008.....	24

<i>a) Le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat</i> .....	25
<i>b) Le réexamen des déroulements de carrière</i> .....	26
3. Le poids croissant des rémunérations accessoires .....	26
<i>a) L'indemnisation des comptes épargne-temps</i> .....	26
<i>b) L'extension de la prise en charge des frais de transport</i> .....	27
<i>c) La rémunération à la performance</i> .....	27
<b>III. — UNE REFONDATION ANNONCÉE DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	28
A – LE PROJET D'UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS .....	30
1. Les progrès d'une gestion par métiers plutôt que par corps .....	30
2. Les propositions du Livre blanc .....	31
B – LE RAPPROCHEMENT DES MODES DE RECRUTEMENT AVEC LES MÉTHODES DU SECTEUR PRIVÉ .....	31
1. Un recrutement plus ouvert .....	31
2. Un recours facilité au contrat .....	33
3. Des concours plus efficaces .....	34
C – L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	35
1. La diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines .....	35
2. La création d'un marché de l'emploi public .....	36
3. Une meilleure appréciation et sanction du mérite .....	36
<i>a) Améliorer l'évaluation des agents</i> .....	37
<i>b) Mieux tenir compte des évaluations</i> .....	37
D – LA RÉNOVATION DU DIALOGUE SOCIAL .....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Le programme « *Fonction publique* », qui relève de la mission ministérielle « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », réunit les crédits correspondant aux actions de formation interministérielles et à l'action sociale interministérielle, ainsi qu'à certaines dépenses d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il ne recouvre toutefois pas l'ensemble des actions de cette dernière en matière de pilotage de la fonction publique, qui sont réparties entre trois programmes différents. Ce découpage particulier explique en partie le faible poids du programme « fonction publique », qui, avec 222,75 millions de crédits, représente moins de 2 % des crédits de paiement de la mission.

En application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, pour la première année, l'évolution des crédits fait l'objet d'une programmation sur trois ans, en cohérence avec le dépôt d'un projet de loi de programmation des finances pour les années 2009 à 2011 <sup>(1)</sup>. Le projet annuel de performances prévoit ainsi une légère augmentation des crédits du programme en 2009 (+ 0,43 %), qui sera suivie d'une nouvelle baisse en 2010 (- 0,8 %) et en 2011 (- 0,07 %). Ces réductions s'expliquent principalement par la recomposition de certaines prestations sociales destinées aux agents publics.

#### **Programmation pluriannuelle des crédits du programme Fonction publique**

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
PLF 2009	456 682 942 €	222 750 000 €
PLF 2010	202 010 000 €	220 935 000 €
PLF 2011	116 374 500 €	220 780 000 €

Plus largement, le projet de loi de finances prévoit une forte limitation des dépenses induites par la fonction publique, en particulier des rémunérations d'activité. Plus de 30 600 emplois en équivalent temps plein devraient ainsi être supprimés, ces coupes claires dans les effectifs étant complétées par une rigueur salariale. La combinaison de ces mesures aura pour effet que les dépenses de l'État augmenteront moins vite que l'inflation, et donc diminueront en volume.

Cette diminution des moyens alloués à la fonction publique s'accompagne d'un vaste projet de refonte du statut général de la fonction publique et d'une multiplication de projets de réformes législatives.

---

(1) En application de l'article 34 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, « les orientations des finances publiques sont définies par des lois de programmation ».



## I. — LE BUDGET DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »

Comme dans la loi de finances pour 2008, le programme « *Fonction publique* » se compose de deux actions : la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

### A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Les crédits de l'action « *Formation des fonctionnaires* » augmentent de 5,6 % en 2009, en passant de 78,9 à 83,4 millions d'euros. Cette progression est principalement liée à l'augmentation des dotations versées aux écoles interministérielles de formation, qui représentent plus de 90 % des dépenses consacrées à la formation interministérielle.

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ACTION « FORMATION DES FONCTIONNAIRES »

	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
Dépenses de personnel	1 200 000 €	800 000 €	500 000 €
Dépenses de fonctionnement	67 734 533 €	75 704 433 €	80 470 000 €
Dépenses d'intervention	2 703 207 €	2 474 714 €	2 395 000 €
<b>Total</b>	<b>71 638 240 €</b>	<b>78 929 157 €</b>	<b>83 365 000 €</b>

Source : documents budgétaires

#### 1. Les écoles interministérielles de formation

En 2009, les dotations versées à l'École nationale d'administration (ENA) et aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) augmentent de manière significative afin de compenser les contributions à verser au compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions civiles ».

##### a) La dotation de l'École nationale d'administration (ENA)

La dotation de l'ENA passe de 32 millions à 35,7 millions d'euros en 2009, afin de compenser les 3,8 millions d'euros de contribution au CAS pensions. Depuis février 2008, l'ENA, en effet, doit acquitter la contribution « employeur » au CAS pensions au titre de ses élèves et des stagiaires des cycles préparatoires <sup>(1)</sup>.

La réforme de la scolarité mise en œuvre depuis 2006 <sup>(2)</sup>, ainsi que le regroupement de l'ensemble de la formation sur un seul site, à Strasbourg, n'a pas

(1) En 2008, cette charge supplémentaire a été financée par prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENA.

(2) Décret n° 2005-2722 modifiant le décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'École nationale d'administration.

entraîné de réduction du coût de la formation initiale, malgré une réduction des effectifs rémunérés par l'ENA. Le nombre d'élèves a été sensiblement réduit, l'effectif des promotions étant passé de 90 pour la promotion 2007-2008 à 80 pour la promotion 2008-2010. En outre, le plafond des autorisations d'emplois pour les personnels a été abaissé, l'ENA perdant ainsi quatre équivalents temps plein en 2008.

Cependant, l'indicateur 2.1 du projet annuel de performances met en évidence une augmentation continue du coût annuel complet d'un élève de l'ENA. Ce coût devrait être de 64 300 euros en 2008 alors que la prévision initiale était de 56 000 euros. Cette hausse est en partie liée à l'assujettissement au CAS pensions civiles, qui génère un coût supplémentaire de 7 300 euros par élève et par an. Cette charge neutralisée, le coût par élève augmente néanmoins de 1 000 euros en 2008, soit une hausse de 1,8 %. L'objectif affiché de « *maîtrise de l'évolution du coût de l'élève dans le cadre de l'approfondissement des efforts de rationalisation des dépenses* » apparaît donc très imparfaitement atteint.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION**  
(en milliers d'euros)

	2007	2008	Évolution 2007-2008
Formation initiale	14 344	14 520	+ 1,2 %
Formation continue	3 389	3 409	+ 0,6 %
Soutien	7 770	11 458	+ 47,5 %
Coopération administrative internationale	3 889	4 537	+ 16,7 %
Recherche et publications	473	792	+ 67,4 %
Aide à la préparation aux concours administratifs	7 469	7 519	+ 0,7 %
Centre des études européennes	4 328	3 590	- 17,1 %
Total	41 662	45 825	+ 10,0 %

Source : documents budgétaires.

La part de la subvention de l'État dans le budget de l'ENA reste relativement stable, à 73,9 % en 2008 contre 74,9 % en 2006 et 75,3 % en 2007.

***b) La dotation des instituts régionaux d'administration (IRA)***

La dotation demandée au titre des IRA augmente de 4,6 % en 2009, en raison de l'augmentation de la contribution au CAS pensions, dont le taux passe de 50 % en 2008 à 60 % en 2009. En conséquence, la dotation des IRA prévue est de 41,28 millions d'euros, contre 39,47 millions d'euros en 2008.

Toutefois, selon les informations communiquées par le ministère, la dotation prévue dans le projet de loi de finances est sous-évaluée et devra être complétée en cours d'exercice par des transferts de crédits en provenance d'autres ministères. À l'inverse de l'ENA, en effet, les IRA connaissent une augmentation



sensible du nombre d'élèves en formation en raison des nombreux départs à la retraite d'attachés d'administration. Ainsi, les promotions 2008-2009 totalisent 798 postes, contre seulement 700 pour les promotions 2007-2008.

S'agissant des personnels des IRA, le plafond d'autorisations d'emplois reste stable à 122 équivalents temps plein.

Depuis la session 2007, les concours d'entrée aux IRA sont organisés au niveau déconcentré<sup>(1)</sup>. La déconcentration avait pour objectifs, d'une part, de réduire les délais du processus de recrutement et, d'autre part, de rendre le concours plus attractif en permettant aux élèves de choisir leur IRA et ainsi de bénéficier d'une meilleure assurance quant à leur affectation géographique après leur scolarité. Elle se traduit par une augmentation apparente du coût annuel d'un élève dans un IRA mesuré par l'indicateur 2.1 du projet annuel de performances, qui passe de 47 000 euros en 2007 à 50 200 euros en 2008. Les frais afférents à l'organisation des concours figurent en effet au budget des IRA depuis 2008. En vertu de cette réforme, le délai entre l'inscription au concours et le début de la formation est passé de 10 à 9 mois<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, la réforme de la scolarité des IRA<sup>(3)</sup> a commencé à s'appliquer aux promotions ayant débuté leur formation en septembre 2008. La scolarité comprend désormais un tronc commun, puis un cycle d'approfondissement, chacun composé d'une période d'enseignements et d'une période de stage. L'objectif est d'assurer une meilleure préparation au premier poste, plus professionnalisante, sans remettre en cause le caractère interministériel de la formation. Selon les informations communiquées par le ministère, cette nouvelle organisation a été accueillie favorablement par les élèves.

Compte tenu de son caractère récent, la réforme de la scolarité n'a pu influencer sur les résultats de l'enquête de satisfaction menée auprès des anciens élèves et de leurs employeurs. La DGAFP a fixé comme objectifs une progression de 5 points du taux de satisfaction en 2009, et de 10 points entre 2008 et 2011.

### ***c) De nouvelles réformes en préparation***

Bien que l'ENA comme les IRA aient fait l'objet de réformes récentes de la scolarité, une nouvelle réforme de ces écoles est envisagée dans le cadre du programme de refondation de la fonction publique.

Une mission sur l'appareil de formation de l'État a été confiée à M. Raymond François le Bris, afin d'étudier d'éventuelles réformes dans la perspective d'une fonction publique de métiers et de la réforme de la formation continue opérée en 2007.

---

(1) Décret n° 2007-1452 du 9 octobre 2007 portant déconcentration en matière d'organisation du concours de recrutement des élèves des instituts régionaux d'administration.

(2) Voir les indicateurs de performance relatifs aux IRA dans le projet annuel de performances, page 287.

(3) Décret n° 2007-1247 du 20 août 2007 modifiant le décret n° 84-588 du 10 juillet 1984 relatif aux instituts régionaux d'administration.

En outre, après la réforme de la procédure d'affectation à la sortie de l'ENA prévue par le décret du 30 décembre 2005, en application duquel l'élève choisit un ministère d'affectation et non plus un poste donné, il est prévu d'aller plus loin avec la suppression du classement de sortie, annoncée en septembre 2008.

## 2. La formation interministérielle

La formation interministérielle est organisée principalement par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et par le ministère de l'intérieur.

Les crédits de fonctionnement consacrés aux actions de formation interministérielle s'élèvent à 1,98 million d'euros en 2009, soit 550 900 euros de moins qu'en 2008 (- 21,8 %). Cette baisse s'explique principalement par la suppression des crédits destinés aux actions de formation au niveau international telles que le Master européen de gouvernance et d'administration et le Cycle des hautes études européennes. Ces deux cycles de formation sont en effet pilotés par l'ENA et le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), qui lui-même est intégré à l'ENA.

### CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT CONSCRÉS À LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE

Actions de formation	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
Organisation des concours d'entrée aux IRA	168 000 €	170 000 €	150 000 €
Formation interministérielle au niveau central	80 400 €	80 400 €	70 000 €
Formation interministérielle au niveau déconcentré	551 312 €	1 000 000 €	1 300 000 €
Actions de formation au niveau international	1 020 000 €	820 000 €	n.c.
Instituts et centres de préparation à l'administration générale	n.c.	416 000 €	415 500 €
Associations et écoles intervenant en matière de formation	n.c.	44 500 €	44 500 €
TOTAL	1 819 712 €	2 530 900 €	1 980 000 €

Source : documents budgétaires.

Les actions de formation au niveau central connaissent une diminution de 12,9 % en 2009. Il s'agit principalement des formations dispensées dans le cadre de l'« École de la GRH » et de l'Institut de formation de l'environnement (IFORE). Une progression de ces deux types de formations apparaît pourtant souhaitable. D'une part, la professionnalisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration constitue l'un des principaux objectifs de réforme de la fonction publique affichés par le Gouvernement. D'autre part, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement pose le principe d'une formation des agents publics au développement durable.

Les crédits destinés aux formations organisées au niveau déconcentré, en revanche, sont revalorisés, passant d'un million à 1,3 million d'euros. Des moyens

supplémentaires sont, en effet, nécessaires pour l'application de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, qui a institué un droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an pour tous les agents de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière<sup>(1)</sup>. Les administrations doivent mettre en place des plans de formation et faire bénéficier les agents qui le souhaitent de bilans de compétences. Ces différents outils devraient être de plus en plus utilisés au cours de l'année 2009.

La mise en œuvre du DIF est restée très limitée en 2008. Selon l'indicateur 2.2 du projet annuel de performances, le taux de réalisation d'un document d'orientation à moyen terme de la formation continue dans les ministères n'est que de 10 % en 2008. Votre rapporteur regrette l'absence d'indication de consommation du DIF par les agents, qui permettrait de rendre compte de l'effectivité du dispositif et de réaliser des comparaisons avec le DIF des salariés du secteur privé<sup>(2)</sup>. Les organisations syndicales entendues lors des auditions ont en effet signalé la faiblesse du recours au DIF jusqu'à présent, notamment en raison du manque de crédits et de la réticence des administrations à accepter l'absence d'un agent en formation.

Les dotations versées aux instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG), ainsi qu'aux associations et écoles intervenant dans le domaine de la formation des fonctionnaires restent stables en 2009.

La dotation de fonctionnement est complétée par 500 000 euros de crédits de personnel, destinés à rémunérer les fonctionnaires qui assurent des actions de formation interministérielle. Elle subit une diminution de 37,5 % par rapport à la dotation de 2008, qui s'élevait à 800 000 euros, et de 58,3 % par rapport à la dotation de 2007. Cet appauvrissement des moyens paraît peu cohérent avec le souhait de garantir aux fonctionnaires une formation professionnelle tout au long de la vie et la montée en charge du DIF.

Enfin, une subvention de 35 000 euros sera versée à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, contre 65 000 euros en 2008.

## **B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE**

Les crédits d'action sociale interministérielle, d'un montant de 139,385 millions d'euros, subissent une diminution de 4,2 % par rapport à 2008 en raison de la recomposition des prestations, notamment la suppression de l'aide ménagère à domicile dont bénéficient les agents publics retraités.

---

(1) Les agents de la fonction publique territoriale bénéficient également du DIF, en application de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

(2) Dans le cadre de leur déclaration fiscale, les entreprises déclarent le nombre d'heures de formation consommées au titre du DIF dans l'année.

La forte progression des autorisations d'engagement, à l'inverse, s'explique par l'arrivée à échéance de plusieurs conventions pluriannuelles avec la Mutualité fonction publique ou les caisses d'allocations familiales, qui seront reconduites en 2009. Elle ne traduit donc pas la mobilisation de moyens supplémentaires.

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

	LFI 2008	PLF 2009
<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>147 470 843 €</b>	<b>373 317 942 €</b>
Aide aux familles	84 300 000 €	305 495 942 €
Retraités	25 960 843 €	17 710 000 €
Logement	13 510 000 €	32 805 000 €
Restauration	14 000 000 €	15 507 000 €
Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	1 700 000 €	1 800 000 €
Autres	8 000 000 €	—
<b>Crédits de paiement</b>	<b>145 470 843 €</b>	<b>139 385 000 €</b>
Aide aux familles	84 300 000 €	87 760 000 €
Retraités	25 960 843 €	17 710 000 €
Logement	13 510 000 €	15 455 000 €
Restauration	12 000 000 €	16 660 000 €
SRIAS	1 700 000 €	1 800 000 €
Autres	8 000 000 €	—

Source : documents budgétaires

Les conditions d'attribution et le montant de certaines prestations sociales sont revus en application du protocole d'accord du 21 février 2008 sur le pouvoir d'achat. Cet accord comprend, en plus des dispositions salariales, un volet relatif à l'amélioration des politiques sociales pour mieux prendre en compte les besoins des agents dans la fonction publique. Ce volet a été signé par la CFDT, l'UNSA, la CFTC, la CFE-CGC et Force Ouvrière. Il prévoit notamment :

- de veiller à la mise en œuvre effective du nouveau dispositif de participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire des agents publics, qui a été refondu en 2007 ;

- de redéfinir les aides au logement et aux transports afin qu'elles correspondent mieux aux nouveaux besoins, en particulier dans les grandes agglomérations ;

- de mieux prendre en compte les besoins de restauration.

## 1. Les aides à caractère individuel

### a) Les aides au logement

Les aides au logement sont réévaluées en application de l'accord précité du 21 février 2008.

En premier lieu, le montant de **l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP)** est revalorisé pour tenir compte des difficultés croissantes de logement des agents. Le plafond de l'AIP passera de 700 à 900 euros en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et dans les zones urbaines sensibles (ZUS), et de 350 à 500 euros dans le reste de la France. En outre, les agents entrant dans la fonction publique pourront en bénéficier dès lors qu'ils changent de logement pour leur première affectation, la condition d'un déménagement à plus de 70 km étant supprimée. En conséquence, le montant de la dotation budgétaire passe de 5,91 à 7,39 millions d'euros (+ 25 %), le nombre de bénéficiaires de la prestation étant estimé à 9 000 en 2009.

En deuxième lieu, toujours en application du protocole d'accord du 21 février 2008, le montant et les modalités d'accès au **prêt mobilité** ont été revus. Ce prêt à 0 % a été mis en place en juillet 2007 pour les « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'État. Son montant est porté de 1 000 à 2 000 euros pour les agents s'installant en Île-de-France, en PACA ou dans une ZUS. Ce prêt pourra financer non seulement le dépôt de garantie, mais également les frais d'agence et les frais de déménagement. Enfin, les agents concernés par une mobilité demandée par l'administration pourront en bénéficier au même titre que les primo-arrivants. Ces différentes mesures justifient une forte augmentation des crédits correspondant, qui passent de 1,3 à 2,18 millions d'euros (+ 67,7 %).

Selon les informations mentionnées dans le projet annuel de performances, cette réforme des aides au logement est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2008.

Il convient enfin de mentionner la réduction des crédits consacrés aux **réservations conventionnelles de logements sociaux**, qui s'élèvent à 5 885 000 euros en 2009, soit 415 000 euros de moins qu'en 2008 (- 6,6 %) <sup>(1)</sup>. Votre rapporteur regrette cette diminution, qui intervient alors même que le projet annuel de performances souligne que « *les réservations conventionnelles de logements permettent de répondre à la première préoccupation des fonctionnaires en matière d'action sociale : l'accès au logement* ».

### b) Les aides aux familles

Les crédits correspondant aux aides aux familles sont, pour la plupart, en augmentation en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de ces prestations.

---

(1) Dans la loi de finances initiale pour 2008, les crédits de réservation de logements sociaux comprenaient 3,15 millions d'euros au titre des réservations conventionnelles de logements sociaux et 3,15 millions d'euros au titre des réservations de logement en Île-de-France (ex-FARIF), qui ont pris fin en 2008.

**AIDES AUX FAMILLES**  
(en millions d'euros)

Catégorie de prestations	LFI 2008	PLF 2009
Chèque vacances	32,3	42,21
CESU garde d'enfants de 0 à 3 ans	21	21,4
CESU garde d'enfants de 3 à 6 ans	15	14,64
Réservations de places en crèche	16	9,51

Source : documents budgétaires.

En premier lieu, les dépenses liées au **chèque vacances**, une prestation versée sous forme de titres de paiement spécialisée, sont fortement augmentées, passant de 32,3 millions d'euros en 2008 à 42,21 millions d'euros en 2009 (+ 30,7 %). Cette revalorisation permet de mettre les crédits ouverts en loi de finances en adéquation avec les dépenses réellement occasionnées, contrairement aux années précédentes. En 2007, par exemple, la dotation fixée par la loi de finances initiale était de 36,10 millions d'euros tandis que les dépenses réelles se sont élevées à 37,44 millions d'euros, la différence étant compensée par un prélèvement sur le fonds de roulement du prestataire, la Mutualité fonction publique services (MFPS). La dotation prévue pour 2008 était donc manifestement sous-évaluée, d'autant plus que le nombre de bénéficiaires du chèque vacances augmente de façon régulière. En 2009, la DGAFP anticipe une augmentation de 1,7 % du nombre de bénéficiaires, ainsi qu'une augmentation de 4,4 % de la bonification moyenne de l'État par dossier. En effet, la participation de l'État est calculée par rapport à l'épargne de l'agent et on constate une progression de l'effort d'épargne des agents.

En deuxième lieu, le **chèque emploi service universel (CESU) pour la garde d'enfant** connaît une progression plus modeste que prévu. Comme le montre l'indicateur 3.3 du projet annuel de performance, le taux de pénétration du CESU-garde d'enfant devrait être de 55,5 % en 2008, alors que la prévision était de 61 %. La prévision pour 2009 tient compte de ces résultats et est évaluée à 60,5 %. Les dotations budgétaires pour 2009 sont calculées en conséquence.

S'agissant du CESU-garde d'enfant de 0 à 3 ans, une légère augmentation est prévue (+ 1,9 %) pour tenir compte de la montée en charge prévisible du dispositif. Le CESU est, en effet, accepté comme moyen de paiement par davantage de structures collectives de garde que lors de son introduction. Le nombre de bénéficiaires attendu pour 2009 est de 60 000, alors que les prévisions initiales effectuées en 2006 étaient de 90 000 bénéficiaires.

Les résultats sont encore plus décevants pour le CESU-garde d'enfant de 3 à 6 ans, créé en 2007, qui ne devrait pas excéder 41 000 bénéficiaires en 2009, alors que le nombre de bénéficiaires attendu à l'origine était de 75 000. En conséquence, la dotation prévue est réduite de 2,4 % par rapport à 2008.

Enfin, alors même que la garde d'enfants constitue l'une des principales attentes des fonctionnaires en matière d'action sociale, les crédits correspondant aux **réservations de places en crèche** diminuent fortement en 2009, passant de 16 à 9,51 millions d'euros (- 40,6 %). Selon les informations communiquées par le ministère, cette action devrait se concentrer dans les agglomérations d'au moins 400 000 habitants, dans les sept régions dans lesquelles la proportion de fonctionnaires en âge d'avoir de jeunes enfants est la plus élevée. Les préfets de région recevront une assistance technique des caisses d'allocations familiales (CAF), en application d'une convention entre la DGAFP et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) signée le 16 décembre 2007<sup>(1)</sup>.

### *c) Les autres crédits d'action sociale interministérielle*

La principale prestation destinée aux agents retraités de la fonction publique de l'État, **l'aide ménagère à domicile**, sera supprimée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009, date à laquelle la convention entre l'État et la Mutualité Fonction Publique arrive à expiration. Lors du comité interministériel d'action sociale du 11 septembre dernier, il a été décidé de ne pas reconduire cette prestation en contrepartie de la progression des aides au logement et aux familles. Cette suppression est d'autant plus regrettable que cette aide répondait à un réel besoin, comme le montre la progression constante du nombre de bénéficiaires dans les dernières années (plus de 1,7 % par an). Elle permettait à de nombreuses personnes de rester dans leur domicile, en leur apportant une aide pour la vie quotidienne. Les fonctionnaires de l'État se voient ainsi privés d'une prestation dont bénéficient les retraités du secteur privé, puisque la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) dispose d'une prestation équivalente pour ses ressortissants. Lors des auditions organisées par votre rapporteur, les organisations syndicales ont fait part de leur préoccupation et de leur souhait que cette prestation ne soit pas supprimée.

Par ailleurs, la participation de l'État au **financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie** (CNSA) est revalorisée, comme chaque année, en fonction de l'inflation prévue. En 2009, cette participation devrait se monter à 1,99 million d'euros, contre 1,96 million d'euros en 2008.

Enfin, les crédits des **sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)** sont revalorisés de 5,9 % et s'élèvent à 1,8 million d'euros en 2009. Ces crédits, délégués aux préfetures de région, permettent de financer des projets concrets d'action sociale adaptés aux besoins locaux spécifiques ou complémentaires des actions nationales. Ils mettent en œuvre, par exemple, des séjours pour enfants, des actions en faveur des retraités ou des actions tendant à faciliter l'accès des agents aux manifestations culturelles, sportives ou de loisir.

---

(1) Cette convention a été signée pour une durée d'un an, à titre expérimental.

## **2. La rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA)**

Les dépenses d'investissement destinées à la rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA) s'inscrivent dans le cadre du programme pluriannuel 2007-2012 de rénovation et de création de RIA.

Ce programme doit mettre fin à la vétusté d'une partie du parc des RIA, dont certains ne sont plus conformes aux normes d'hygiène et de sécurité. Son budget global est de 100 millions d'euros, le coût moyen d'une opération lourde s'élevant à 3 millions d'euros. Le pourcentage de RIA conformes aux normes en vigueur, qui était de 47 % en 2007, devrait être de 53 % en 2008, de 63 % en 2009 et de 81 % en 2011, l'objectif étant un achèvement en 2013 <sup>(1)</sup>.

En 2007, 13,85 millions d'euros de crédits de paiement ont été consacrés à ce programme et ont permis de terminer trois importantes opérations de rénovation, concernant les RIA de Grenoble, de Périgueux et de Toulouse. Précédemment, le rythme de rénovation était d'une opération par an.

En 2008, la loi de finances initiale avait prévu une dotation de 15,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11,4 millions d'euros en crédits de paiement pour poursuivre les 26 opérations en cours. Ces crédits ont été largement sous-consommés en raison de problèmes de gestion internes. Les crédits n'ont été disponibles qu'à partir de la fin du premier semestre 2008, ce qui a freiné l'exécution des opérations de rénovation.

En 2009, une intensification de l'effort de rénovation est prévue afin de combler partiellement le retard pris en 2008. La dotation prévue s'élève ainsi à 15,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,6 millions en crédits de paiement.

En complément du programme de rénovation, le protocole d'accord précité du 21 février 2008 prévoit l'ouverture d'une concertation sur les besoins liés à la restauration. Dans cette perspective, une étude a été lancée sur l'adaptation de l'offre aux besoins de chaque agent, notamment dans les zones dans lesquelles le maillage de la restauration collective est trop clairsemé. Un premier point d'étape devrait être fait avec les partenaires sociaux au cours du dernier trimestre 2008, avant la conclusion des travaux à l'été 2009. Des concertations spécifiques seront ouvertes dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

## **C. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le pilotage de la politique de la fonction publique, bien que faisant partie des missions premières de la DGAFP, ne fait pas l'objet d'une action au sein du programme « *Fonction publique* ». Ce programme comporte néanmoins des crédits ainsi qu'un objectif, assorti de deux indicateurs, dans ce domaine.

---

(1) On compte actuellement 99 RIA en France métropolitaine.



## 1. Les crédits d'études, de communication et de subventions aux syndicats

Le programme « *Fonction publique* » prévoit une dotation de 1,51 million d'euros au titre de la communication et des études réalisées par la DGAFP, ainsi qu'un montant de 2 635 000 euros de subventions aux organisations syndicales. Bien que relevant de l'action « formation des fonctionnaires », ces crédits ne correspondent pas à des actions de formation, mais bien à certains frais liés à l'activité de la DGAFP.

Les dépenses d'études et de communication connaissent une baisse de 11,2 % en 2009 due notamment à une forte réduction des subventions versées aux associations et à la diminution des crédits destinés à l'organisation de séminaires, salons ou colloques.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉTUDES ET DE COMMUNICATION

	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
Revue « Service public »	600 000 €	600 000 €	650 000 €	650 000 €
Publications	300 000 €	400 000 €	400 000 €	380 000 €
Subventions aux associations	100 000 €	150 000 €	100 000 €	30 000 €
Conventions avec l'INSEE	30 000 €	30 000 €	30 000 €	–
Études et enquêtes	270 000 €	320 000 €	320 000 €	300 000 €
Organisation de séminaires, participation à des salons ou des colloques		200 000 €	200 000 €	150 000 €
TOTAL	1 300 000 €	1 800 000 €	1 700 000 €	1 510 000 €

Source : documents budgétaires

S'agissant des subventions versées aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national, la dotation demandée pour 2009 est de 2 395 000 euros, soit une augmentation de 1,5 % par rapport à la dotation de 2008, qui s'élevait à 2 359 724 euros en application de la loi de finances initiale. Ce montant est réparti entre les huit organisations syndicales représentatives des fonctionnaires de l'État.

## 2. La mesure de la performance de la DGAFP

L'objectif n° 1 du programme « *Fonction publique* » est de « *promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État* ».

L'appréciation des résultats obtenus par la DGAFP repose, en premier lieu, sur le degré de mise en œuvre par les différents ministères d'une stratégie de gestion prévisionnelle des ressources humaines. La DGAFP contribue, en effet, à étendre ces stratégies au moyen de conférences annuelles de gestion prévisionnelle

des ressources humaines. Ce système, expérimenté en 2006 avec sept ministères volontaires, a été généralisé depuis 2007.

Selon l'indicateur 1.1 du projet annuel de performances, le degré de mise en œuvre par les ministères d'une stratégie de gestion prévisionnelle devrait être de 85 % en 2009, contre 75 % en 2008 et 64 % en 2007. L'objectif cible est que la totalité des ministères dispose d'une telle stratégie en 2011.

En deuxième lieu, la promotion d'une nouvelle gestion des ressources humaines est également évaluée au regard de la diffusion de la rémunération à la performance. L'indicateur 1.2 mesure ainsi la part de l'encadrement de la fonction publique de l'État concernée par ce dispositif<sup>(1)</sup>.

### **3. La dispersion des crédits de la DGAFP**

En dépit de demandes réitérées de la part des parlementaires et des recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes<sup>(2)</sup>, les différents crédits correspondant aux actions de la DGAFP n'ont pas été regroupés au sein du programme « *Fonction publique* ».

Les crédits de personnel sont désormais rattachés au programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* ». Ils font l'objet de la nouvelle action « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* ». Cette action regroupe 10 810 320 euros de crédits pour 2009, destinés à rémunérer les 151 emplois à équivalent temps plein de la DGAFP. Il paraît pour le moins paradoxal que la politique de la fonction publique ne soit pas inscrite dans le programme « *Fonction publique* ». Les facilités de gestion invoquées par le Gouvernement ne justifient pas une présentation aussi difficilement lisible des crédits, alors même que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) avait pour objectif une présentation plus claire des crédits.

Les dépenses de fonctionnement autres que de personnel figurent, quant à elles, au sein du programme « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* ».

---

(1) Voir le II, B, 3, c (page 27).

(2) Comité interministériel d'audit des programmes, Avis sur les programmes n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » et n° 148 « Fonction publique », rapport d'audit n° 2006-AI-R-51, décembre 2006.

## **II. — L'ACCENT MIS SUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT**

La réduction des dépenses de personnel de l'État est l'un des moyens privilégié pour atteindre l'objectif prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 : diviser par deux la croissance annuelle de la dépense publique pour la limiter à 1 % en volume.

Les dépenses de personnel *stricto sensu* se composent des rémunérations des agents en activité (61,5 %), des cotisations sociales (37,4 %) et des prestations sociales et allocations diverses (1,1 %). Elles représentent 30 % des dépenses nettes du budget général. Toutefois, si on leur adjoint les pensions versées aux agents retraités, les dépenses de personnel ne représentent pas moins de 43 % du budget général.

Ces dépenses représentent un poids croissant en raison de l'augmentation des dépenses de pensions (+ 5 % par an). Elles sont ainsi passées de 117,565 milliards d'euros en 2006 à 119,912 milliards d'euros en 2007, leur part dans le budget de l'État passant de 43,61 % à 44,31 %.

Pour compenser la hausse inéluctable des dépenses de pension, le choix a été fait depuis 2002 de comprimer fortement la masse salariale de l'État, en réduisant les effectifs et en limitant les rémunérations. Selon le projet de loi de programmation des finances publiques, la combinaison de ces deux types de mesures devrait se traduire par « *la quasi-stabilisation de la masse salariale de l'État en valeur, qui passe de 85,8 milliards d'euros en LFI 2008 à 86,6 milliards d'euros en 2011 (hors contributions au CAS pensions)* ». Hors pensions, les dépenses de personnel progressent donc moins vite que l'inflation : de 0,3 % en 2009, de 0,4 % en 2010 et de 0,1 % en 2011.

### **A. L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS D'AGENTS PUBLICS**

Afin d'atteindre l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a engagé de nombreuses restructurations dans les services publics.

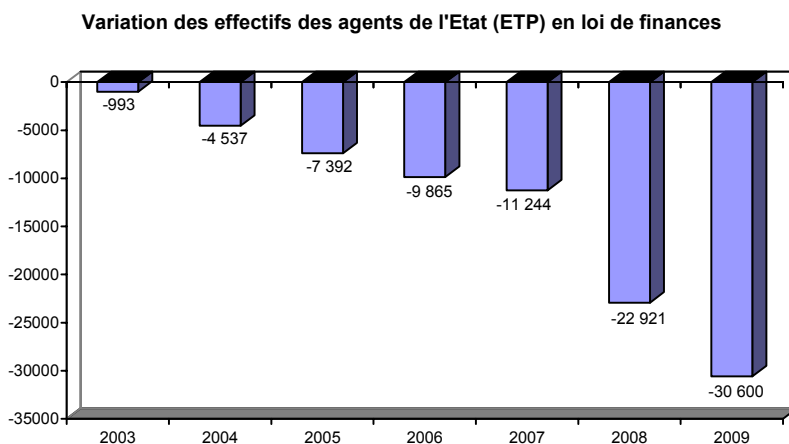
#### **1. La réduction des effectifs de la fonction publique de l'État**

L'objectif de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique de l'État a été réaffirmé par le Président de la République. En 2007, ce dernier a ainsi annoncé que seule la moitié des 450 000 fonctionnaires qui partiront à la retraite d'ici 2012 seront remplacés. À cette date, la France retrouverait ainsi le même nombre de fonctionnaires de l'État qu'en 1992.

Le projet de loi de programmation des finances publiques consacre cette vision d'une maîtrise des dépenses de l'État grâce à une limitation des dépenses de personnel, laquelle repose principalement sur des réductions d'effectifs. Il souligne ainsi que « l'augmentation actuelle de la part des pensions de fonctionnaires dans le budget de l'État souligne l'impact de long terme du rythme de recrutement sur les dépenses de l'État. Ainsi, le coût net actualisé d'un fonctionnaire pour l'État est estimé à un million d'euros. Ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite sur la mandature est donc financièrement équivalent à réduire notre endettement de 150 milliards d'euros, même si le rendement financier à court terme de cette évolution est plus faible ».

Ce projet de loi prévoit une accélération des réductions d'effectifs par rapport aux années précédentes.

Bien que l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'ait pas été atteint depuis 2002, les effectifs de la fonction publique de l'État ont diminué de manière significative.



Pour la période 2009-2011, il est prévu que 58 % des départs à la retraite ne devront pas être remplacés. Dès 2009, environ 30 600 départs en retraite sur 69 000 ne seraient pas remplacés, ce qui représente un taux de 45 % et une économie attendue de 388 millions d'euros. Cette tendance serait amplifiée en 2010 et en 2011. Lors du débat d'orientation budgétaire organisé le 15 juillet 2008 à l'Assemblée nationale, il a été indiqué que cette réduction des effectifs permettra « la quasi-stabilisation de la masse salariale de l'État en valeur, qui passerait de 85,8 milliards d'euros » dans le budget 2008 à « 86,6 milliards en 2011, soit une progression moyenne de 0,3% par an ».

Cette réduction sans précédent des effectifs de l'État affecte la quasi-totalité des ministères, quoique de façon inégale. Les ministères les plus touchés

sont le ministère de l'Éducation nationale, avec 13 500 équivalents temps plein (ETP) supprimés et le ministère de la Défense, avec 8 250 ETP supprimés.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT  
PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009**

	<b>Solde des créations et suppressions de poste</b>	<b>Plafond des autorisations d'emplois</b>
<b>Budget général</b>	<b>- 30 529</b>	<b>2 110 810</b>
Affaires étrangères et européennes	- 190	15 866
Agriculture et pêche	- 650	34 780
Budget, comptes publics et fonction publique	- 2 810	148 194
Culture et communication	- 103	11 652
Défense	- 8 250	318 455
Écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire	- 1400	69 169
Économie, industrie et emploi	- 287	15 802
Éducation nationale	- 13 500	977 863
Enseignement supérieur et recherche	- 450	115 509
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	- 3	613
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	- 2 953	286 841
Justice	+ 512	72 749
Logement et ville	0	3 505
Santé, jeunesse, sports et vie associative	- 131	6 814
Services du Premier ministre	- 18	2 585
Conseil et contrôle de l'État	+ 58	5 293
Travail, relations sociales, famille et solidarité	- 352	25 120
<b>Budgets annexes</b>	<b>- 98</b>	<b>12 707</b>
Contrôle et exploitation aériens	- 74	11 734
Publications officielles et information administrative	- 24	973
<b>TOTAL</b>	<b>- 30 627</b>	<b>2 123 517</b>

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

## 2. Des restructurations importantes dans les administrations

Une grande partie des suppressions d'emplois opérées pour satisfaire les objectifs de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux est obtenue par les restructurations qui font suite à la révision générale des politiques publiques (RGPP). La RGPP a conduit à d'importantes réformes dans la structure de certains ministères, aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré.

Certains ministères sont déjà très engagés en matière de restructurations. On peut citer, à cet égard, l'exemple du ministère de l'agriculture, qui s'est entièrement réorganisé avant le début de la présidence française de l'Union européenne. Au niveau déconcentré, 80 directions départementales de l'équipement et de l'agriculture devront fusionner avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique au sein d'une nouvelle direction générale des finances publiques a été effectuée en avril 2008.

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire est en voie de réorganisation au niveau central, régional et départemental. Son administration centrale pourrait passer de trente-cinq directions à cinq grandes directions. De manière comparable, au ministère de la culture, une grande direction des patrimoines pourrait regrouper la direction des musées de France, la direction de l'architecture et du patrimoine, la direction des archives de France et la direction du livre et de la lecture.

D'autres ministères sont surtout concernés par une modification de leur répartition sur le territoire national. La réforme de la carte judiciaire, en particulier, implique la fermeture de nombreux sites. Les agents doivent alors être reclassés dans une autre ville, ce qui pose bien souvent des problèmes humains aussi bien qu'organisationnels.

Les outils mis en place pour accompagner ces restructurations dans la fonction publique se limitent pour l'instant à des compensations financières. Plusieurs décrets adoptés le 17 avril 2008 instituent des primes pour les fonctionnaires concernés par une mobilité imposée par l'administration en raison d'une restructuration <sup>(1)</sup>. Sont ainsi créés une prime de restructuration de service, un complément indemnitaire en cas de restructuration, une indemnité temporaire de mobilité et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint.

Ces dispositions s'accompagnent de la création d'une indemnité de départ volontaire <sup>(2)</sup> pour les agents concernés par une restructuration qui présentent leur démission et quittent définitivement la fonction publique. Dans certains cas, cette indemnité peut également bénéficier aux agents qui démissionnent pour créer ou reprendre une entreprise ou pour « *mener à bien un projet personnel* ».

Dans un second temps, des arrêtés ministériels précisent quelles sont les restructurations qui ouvrent le droit aux primes en question. Tel est le cas, en 2008, de la réforme de la direction générale de l'aviation civile, de la réforme de la

---

(1) Décrets n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, n° 2008-367 instituant un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires de l'État à l'occasion d'opérations de restructuration et n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité.

(2) Décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire.

carte judiciaire et de la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'intérieur.

## B. DES SALAIRES SOUS CONTRAINTE

### 1. La dégradation des rémunérations des fonctionnaires

De manière systématique, depuis 2002, les revalorisations du point d'indice sont inférieures à l'inflation. La perte de pouvoir d'achat causée par cette faiblesse de l'évolution de la valeur du point d'indice sur les six dernières années est estimée entre 6 et 7 %.

Pour de nombreux agents, cette politique salariale s'est traduite par une réduction de leur traitement en termes réels. Selon les estimations de la DGAFP, plus de 17 % des agents de l'État ont subi une telle baisse entre 2001 et 2007. Pour la moitié d'entre eux, le montant de la perte de pouvoir d'achat dépasse 700 euros. Cette diminution du traitement en euros constants concerne principalement les agents de catégorie C, ainsi que les agents âgés de plus de 50 ans, pour lesquels le déroulement de carrière est moins rapide.

Pour les autres agents, la perte de pouvoir d'achat du point d'indice a pu être compensée par des rémunérations accessoires ou, plus souvent, grâce à leur déroulement de carrière.

En 2008, les réévaluations du point d'indice se sont limitées à une augmentation de 0,5 % au 1<sup>er</sup> mars<sup>(1)</sup>, suivie d'une hausse de 0,3 % au 1<sup>er</sup> octobre<sup>(2)</sup>. Or l'inflation annuelle devrait être largement supérieure aux prévisions initiales. Elle est désormais estimée à 2,9 %, contre 1,6 % initialement, ce qui accentue le décrochage entre l'évolution du point d'indice et l'inflation.

Ce décrochage devrait se poursuivre au cours des années 2009 à 2011. Dans le cadre des négociations salariales triennales<sup>(3)</sup>, le Gouvernement a ainsi annoncé que la valeur du point d'indice augmenterait chaque année de 0,5 %, cette augmentation étant complétée en 2009 par une hausse de 0,3 % en octobre. Or, les hypothèses d'inflations retenues par le projet de loi de programmation des finances publiques sont de 2 % en 2009 puis 1,75 % en 2010 et en 2011.

Le Gouvernement assume l'insuffisance des revalorisations indiciaires au motif que la révision du point d'indice serait un « *symbole* » et que des mesures

---

(1) Décret n° 2008-198 du 27 février 2008 portant majoration à compter du 1<sup>er</sup> mars 2008 de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(2) Décret n° 2008-1016 du 2 octobre 2008 portant majoration à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2008 de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Le protocole d'accord du 17 février 2008 précité institue des négociations triennales sur les orientations en matière salariale, complétées par des négociations annuelles sur les mesures d'ajustement et les mesures catégorielles. La première négociation salariale a été organisée le 24 juin 2008 pour la période 2009-2011.

ponctuelles permettent d'éviter que les agents ne subissent des pertes durables de pouvoir d'achat. Cette position est pour le moins contestable.

En premier lieu, la question de la valeur du point d'indice est loin de se limiter à un enjeu symbolique puisque le traitement indiciaire représente en moyenne 85,4 % de la rémunération des fonctionnaires. Le traitement constitue d'ailleurs la totalité de la rémunération de nombreux fonctionnaires de l'État, tels que les enseignants. De plus, la revalorisation du point d'indice est, par nature, la seule mesure salariale qui bénéficie à l'ensemble des fonctionnaires, y compris les fonctionnaires territoriaux.

En second lieu, le fait que la progression de carrière compense certaines pertes de pouvoir d'achat en raison du « glissement vieillesse technicité » ne saurait justifier lesdites pertes. Les avancements d'échelon et de grade doivent se traduire par une réelle progression salariale, et non uniquement par un maintien du pouvoir d'achat. Dans le cas contraire, les risques de démotivation des agents sont réels. Ce phénomène est particulièrement sensible en catégorie C, où il est aggravé par le tassement des grilles de rémunération dû aux réévaluations du minimum fonction publique. Le traitement minimum, qui est égal au SMIC, a été augmenté de 2,47 % en 2008<sup>(1)</sup>. Depuis, les deux premiers échelons de l'échelle 3 de rémunération sont devenus inférieurs au minimum fonction publique. Concrètement, cela signifie qu'un agent ne voit pas son traitement indiciaire augmenter lors de ses premiers avancements d'échelon, ce qui va à l'encontre de la logique de déroulement de carrière.

Enfin, les mesures catégorielles ou ponctuelles tendant à limiter l'impact des pertes de pouvoir d'achat ne peuvent être considérées comme des solutions satisfaisantes pour remédier à la dégradation du niveau de vie des agents. Non seulement elles ne concernent généralement qu'une minorité de fonctionnaires, mais elles se limitent à apporter des réponses de court terme. Une diminution des rémunérations dans la fonction publique, même en préservant le pouvoir d'achat des personnels en place, aura un impact direct sur l'attractivité des emplois publics et donc sur la qualité du recrutement et *in fine* du service rendu aux usagers.

## **2. Des réponses seulement partielles apportées par le protocole d'accord du 21 février 2008**

Afin de compenser la diminution du pouvoir d'achat des traitements des fonctionnaires, le Gouvernement a proposé plusieurs mesures dans le cadre du protocole d'accord du 21 février 2008. Cet accord comprenait notamment, outre le volet relatif aux politiques sociales mentionné précédemment :

— un volet relatif aux moyens de garantir le pouvoir d'achat des agents en place, signé par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC ;

---

(1) L'indice majoré minimal a été porté de 283 à 288 à compter du 1<sup>er</sup> mai 2008, puis à 290 à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008.



— un volet relatif aux carrières et aux politiques indemnitaires, signé également par la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et l'UNSA ;

— un volet relatif à l'indemnisation des comptes épargne-temps, signé par l'UNSA et la CFTC.

### ***a) Le mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat***

Un dispositif de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a été instauré par un décret du 6 juin 2008 <sup>(1)</sup>.

Il s'applique aux fonctionnaires, magistrats et militaires dont l'indice de rémunération est inférieur ou égal au « hors échelle B ». Les agents non titulaires employés de manière continue depuis au moins quatre ans par le même employeur public en bénéficient également s'ils sont rémunérés par référence expresse à un indice inférieur ou égal au hors échelle B.

Le mécanisme consiste à examiner si, sur une période de quatre ans, l'augmentation du traitement indiciaire brut a été inférieure ou supérieure à celle de l'indice des prix hors tabacs. Si elle est inférieure, l'agent perçoit une indemnité dont le montant brut est équivalent à la perte de pouvoir d'achat. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, les pertes de pouvoir d'achat sur quatre ans de certains agents peuvent dépasser 1 000 euros.

Les indemnités de GIPA seront prises en compte au titre du régime additionnel de retraite de la fonction publique <sup>(2)</sup>.

L'indemnité de garantie du pouvoir d'achat est conçue comme une mesure provisoire. Un premier examen des situations individuelles sera effectué en 2008, pour une période de référence comprise entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2007, pendant laquelle l'inflation a été de 6,8 %. Un nouvel examen est prévu pour 2011, pour la période comprise entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2010.

Toutefois, les agents qui sont bloqués depuis quatre années au sommet de leur corps ou de leur grade bénéficieront également de ce dispositif en 2009 et en 2010. Pour ceux-ci, la GIPA se substitue aux anciennes primes de fin de grade <sup>(3)</sup> qui visaient à limiter les pertes de pouvoir d'achat des agents bloqués depuis plusieurs années au sommet de leur corps ou de leur grade.

---

(1) Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

(2) Décret n° 2008-964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

(3) Décrets n° 2005-396 du 27 avril 2005 portant attribution d'une indemnité exceptionnelle de sommet de grade à certains personnels civils et militaires de l'État, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale et n° 2006-778 du 30 juin 2006 portant attribution d'une bonification indemnitaire à certains fonctionnaires et militaires.

### ***b) Le réexamen des déroulements de carrière***

- Le relevé de conclusion relatif à la garantie du pouvoir d'achat prévoit également des mesures dites « destinées à prévenir d'éventuelles pertes de pouvoir d'achat ». Ces mesures ciblent particulièrement les agents de catégorie C, dont l'avancement d'échelon ne permet souvent pas une progression indiciaire suffisante pour compenser la dépréciation du point d'indice.

Il est ainsi prévu de renforcer l'impact de certains avancements d'échelon en catégorie C en refondant les échelles de rémunérations. Des points d'indice différenciés seront attribués aux agents à compter du 1er octobre 2008 pour dynamiser les gains indiciaires à l'occasion des changements d'échelon.

Cette mesure quoique nécessaire, reste cependant une mesure de court terme. L'écart croissant entre l'évolution du point d'indice et l'inflation la rendra caduque très prochainement.

- Le relevé de conclusions relatif aux carrières et aux politiques indemnitaires dans la fonction publique ne comporte pas de mesures concrètes, mais se limite à prévoir l'ouverture de discussions sur l'attractivité des carrières et la redéfinition des politiques indemnitaires.

Ces discussions comprendront notamment un bilan des nouvelles règles d'avancement de grade, reposant sur des ratios « promus/promouvables »

Elles porteront également sur l'attractivité des carrières de la fonction publique dans la durée. Les grilles indiciaires seront revues afin de tenir compte de l'allongement des carrières. Les parts respectives de l'ancienneté et de la valeur professionnelle pour les avancements seront rééquilibrées. Enfin, la question de la reconnaissance des qualifications sera abordée.

### **3. Le poids croissant des rémunérations accessoires**

Le Gouvernement met l'accent sur les composantes de la rémunération autres que le traitement, afin de réduire l'impact de la stagnation de ce dernier.

#### ***a) L'indemnisation des comptes épargne-temps***

L'accord du 21 février 2008 prévoit de faciliter la consommation des jours épargnés sur un compte épargne-temps, notamment en permettant de monétiser certains jours.

En premier lieu, les conditions d'utilisation des jours épargnés seraient assouplies dès 2008, en particulier les règles de préavis, de nombre minimal de jours à prendre, de délai de péremption et de nombre minimal de jours épargnés avant consommation.

En deuxième lieu, la possibilité de monétiser le stock de jours accumulés dans les comptes épargne-temps, qui est prévue dans la fonction publique hospitalière <sup>(1)</sup>, sera étendue à la fonction publique de l'État et à la fonction publique territoriale. Les agents pourront ainsi monétiser la moitié du nombre de jours détenus au 31 décembre 2007, dans la limite de quatre jours chaque année. Le paiement sera effectué aux mêmes taux que ceux prévus par le décret n° 2007-1597 du 12 novembre 2007 instituant une indemnité compensant les jours de repos travaillés.

Enfin, au-delà de cette possibilité temporaire, le régime des comptes épargne-temps sera revu pour prévoir trois modes de consommation des jours épargnés :

- la prise de jours de congés ;
- la transformation en épargne retraite, en achetant des points de retraite dans le cadre du régime additionnel de retraite de la fonction publique ;
- la monétisation par paiement immédiat.

Le choix, bien qu'élargi, ne sera pas entièrement libre afin d'éviter la désorganisation du service en raison d'un nombre excessif d'absences et pour inciter à développer l'épargne retraite.

#### ***b) L'extension de la prise en charge des frais de transport***

Le protocole du 21 février 2008 prévoit qu'un bilan du dispositif de remboursement des frais de transports collectifs en province sera effectué, afin de « *mieux tenir compte des besoins liés [...] aux transports dans les grandes agglomérations* ».

En septembre dernier, le secrétaire d'État chargé de la fonction publique a ainsi annoncé l'extension de la prise en charge de 50 % des titres de transports collectifs, afin de compenser l'impact de la hausse des prix du carburant.

Actuellement, un mécanisme de prise en charge obligatoire de la moitié du coût de l'abonnement des salariés s'applique en Île-de-France ainsi que, depuis 2007, aux agents de la fonction publique de l'État affectés hors Île-de-France. Ce mécanisme se verrait étendu à l'ensemble de la France. Selon les estimations effectuées par le ministère, près de 200 000 agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale devraient en bénéficier.

#### ***c) La rémunération à la performance***

La rémunération à la performance constitue la priorité du Gouvernement en matière de politique salariale dans la fonction publique. Ce principe, applicable

---

(1) Décret n° 2008-454 du 14 mai 2008 relatif aux modalités d'indemnisation des jours accumulés sur le compte épargne-temps des agents de la fonction publique hospitalière.

aujourd'hui à l'encadrement supérieur, est progressivement étendu aux autres catégories d'agents.

Comme le montre l'indicateur 1.2 du projet annuel de performance, les emplois d'encadrement sont déjà largement concernés par la rémunération à la performance. 51 % de ces emplois y sont soumis en 2008, notamment les emplois de directeur d'administration centrale. Pour ces derniers, un décret du 11 août 2006 a institué une indemnité de performance <sup>(1)</sup>. Cette indemnité est actuellement en cours d'extension aux secrétaires généraux des ministères et sera ensuite étendue aux sous-directeurs et aux chefs de service, ainsi qu'aux experts de haut niveau et aux directeurs de projet. Les objectifs fixés sont, en 2009, un taux de 75 % de l'encadrement concerné par la rémunération à la performance et, en 2011, un taux de 100 %.

La rémunération à la performance s'étend également aux emplois autres que d'encadrement au rythme de la refonte des régimes indemnitaires des différents corps. La prime de fonctions et de résultats (PFR) va se substituer aux primes et indemnités existantes, notamment la prime de rendement. La PFR est modulée, d'une part, en fonction des missions exercées et des sujétions particulières qui y sont liées, et, d'autre part, en fonction des résultats obtenus.

La PFR commencera à s'appliquer aux attachés en 2008 et aux administrateurs civils en 2009. En 2011, elle sera étendue aux agents de catégorie B de la filière administrative. À long terme, elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble des agents de catégorie A et B des autres filières.

### **III. — UNE REFONDATION ANNONCÉE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Depuis quelques années, le droit de la fonction publique est marqué par une grande instabilité.

La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a ainsi été suivie de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, comptant 63 articles, et de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, comptant 72 articles. Il convient également de mentionner l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

De nouvelles réformes de grande ampleur de la fonction publique sont annoncées alors même que la totalité des décrets d'application des lois précédentes n'est pas encore parue.

---

(1) Décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales.

Dès le 17 juillet 2007, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a annoncé un programme de « refondation du statut de la fonction publique », articulé autour de quatre objectifs :

— lier l'évolution du pouvoir d'achat et l'amélioration du service rendu au public ;

— simplifier et moderniser les carrières ;

— rénover le dialogue social ;

— rénover le cadre statutaire, en particulier en structurant la fonction publique en grandes filières professionnelles.

Afin de préparer ce programme de rénovation, une série de conférences sur la fonction publique regroupant des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des fonctionnaires et des usagers ont été organisées en octobre 2007. Ces conférences ont permis d'organiser un dialogue respectivement sur le pouvoir d'achat, la rénovation du dialogue social, les parcours professionnels et les valeurs du service public et de la fonction publique.

Ce débat national sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique a été suivi de l'élaboration d'un Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique par M. Jean-Ludovic Silicani. Ce Livre blanc énonce quarante propositions d'évolution des missions du service public, du statut de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines. En pratique, ces propositions tendent surtout à confirmer les orientations choisies depuis 2002 en matière de fonction publique. La rédaction d'un projet de loi traduisant cette refondation de la fonction publique est en cours.

Sans attendre cette réforme statutaire, un projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels a été déposé à l'Assemblée nationale et examiné par la commission des Lois en juin 2008, mais n'a pu être inscrit à l'ordre du jour de la séance publique.

Enfin, les accords de Bercy relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, signés le 2 juin 2008, se sont traduits par l'élaboration d'un avant-projet de loi qui fait actuellement l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales.

La multiplication de ces travaux et des annonces de réforme génère un réel sentiment de confusion chez les agents publics, placés dans une situation de forte insécurité juridique.

## A – LE PROJET D'UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS

### 1. Les progrès d'une gestion par métiers plutôt que par corps

Les problèmes posés par la gestion par corps de la fonction publique de l'État sont bien connus, notamment depuis le rapport public de 2003 du Conseil d'État <sup>(1)</sup>. L'organisation en corps présente l'avantage de permettre aux agents de connaître leurs perspectives de carrière et aux administrations d'avoir une gestion homogène de leurs personnels, mais elle rigidifie la gestion des agents et constitue un frein important à la mobilité en raison de la multiplicité et du cloisonnement des corps.

La mise en place d'une gestion des métiers, plutôt que des corps, a pour but d'assouplir et de rendre plus efficace la gestion des ressources humaines. Elle permettrait d'accroître la mobilité, dans l'intérêt aussi bien de l'agent, qui disposerait de perspectives de carrière plus variées, que de l'État employeur, qui pourrait mieux redéployer les effectifs en fonction de l'évolution des besoins.

Des efforts ont déjà été réalisés en ce sens. On peut citer, en particulier, l'important mouvement de fusion de corps mis en œuvre sous la précédente législature qui a permis de faire passer le nombre de corps de 1 700 environ à un peu plus de 700 aujourd'hui.

La création de répertoires de métiers de l'État, sur le modèle du Répertoire des métiers territoriaux élaboré par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), participe de cette évolution. Un Répertoire interministériel des métiers de l'État, publié en novembre 2006, sert de base à l'élaboration de répertoires ministériels des métiers. Ce Répertoire recense les différents métiers de l'État, qu'ils soient occupés par des fonctionnaires ou par des agents contractuels. Il facilite la mobilité des agents en permettant d'identifier les rapprochements possibles entre des fonctions qui relèvent de corps différents. Pour les gestionnaires de personnel, il constitue une aide au recrutement car il fournit une base pour présenter un emploi vacant dans le cadre de la bourse de l'emploi public ou encore pour apprécier les parcours professionnels des candidats et leurs acquis de l'expérience.

Les différents ministères sont incités à ne pas se contenter d'une gestion administrative des corps et des agents, mais à mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines, ou gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). La GPEEC consiste à identifier et quantifier précisément les emplois et les compétences nécessaires au service à court terme comme à moyen terme. À partir de cette définition des besoins, une réflexion est engagée sur les viviers de recrutement correspondant à ces besoins.

---

(1) Conseil d'État, rapport public 2003, « Perspectives pour la fonction publique », *Études et documents n° 54*, Paris, 2003.

Dans la même logique, l'accent est mis sur la formation des gestionnaires des ressources humaines dans l'administration, notamment au moyen de l'« École de la GRH » créée en mars 2007. Une « démarche métier » est favorisée pour mieux analyser les besoins en ressources humaines.

## **2. Les propositions du Livre blanc**

Le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique prend position pour l'instauration d'une véritable fonction publique de métiers avec la suppression des corps.

Il préconise ainsi de simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État en remplaçant les corps par un nombre restreint de « cadres statutaires » regroupés en quelques grandes filières professionnelles. Cette organisation s'inspirerait largement de la structure en filières et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, qui a permis de concilier les principes fondateurs du statut général de la fonction publique avec une plus grande souplesse de gestion. Le Livre blanc juge d'ailleurs souhaitable de rendre similaires et compatibles entre eux les cadres d'emplois et cadres statutaires des trois fonctions publiques pour favoriser la mobilité inter-fonctions publiques. Celle-ci reste en effet très limitée, voire anecdotique, malgré le principe d'unité de la fonction publique. Ce rapprochement pourrait même aller jusqu'à la création d'une filière d'administration générale commune aux trois fonctions publiques.

Cette restructuration s'accompagnerait d'une refonte des catégories statutaires (A, B et C). La fonction publique serait organisée en quatre catégories correspondant respectivement aux niveaux de qualification CAP-BEP, baccalauréat, licence et master. Un cinquième niveau correspondrait aux emplois de direction.

Par ailleurs, le Livre blanc recommande d'identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative. Cela permettra d'analyser les besoins de compétences des administrations à moyen et long termes.

## **B – LE RAPPROCHEMENT DES MODES DE RECRUTEMENT AVEC LES MÉTHODES DU SECTEUR PRIVÉ**

### **1. Un recrutement plus ouvert**

Le rapport Silicani fait sienne la position du Gouvernement de favoriser le recrutement de personnes issues du secteur privé. À cette fin, les emplois de direction, tels que les postes de directeur d'administration centrale, de préfet, de directeur régional, de directeur d'établissement public ou de directeur d'hôpital, deviendraient des emplois fonctionnels. Ils seraient pourvus par contrat, soit par des agents publics, soit par des personnes du secteur privé.

Cette fonctionnalisation viendrait s'ajouter aux nombreux dispositifs qui tendent déjà à diversifier le recrutement dans la fonction publique afin d'ouvrir celle-ci à des profils plus variés.

Tel est le cas, notamment, des voies de recrutement hors concours développées dans les dernières années. En 2005, notamment, la restructuration de la catégorie C s'est accompagnée d'une augmentation des recrutements sans concours <sup>(1)</sup>. Dans la fonction publique de l'État, ce type de recrutement représente aujourd'hui 24 % des recrutements externes en catégorie C.

En outre, l'ordonnance du 2 août 2005 précitée a institué un nouveau mode de recrutement sans concours, le PACTE <sup>(2)</sup>. Il s'agit d'un contrat de formation en alternance, suivi d'une titularisation, destiné aux jeunes âgés de 16 à 25 ans sans diplôme. Le PACTE était censé remédier, d'une part, aux problèmes d'insertion des jeunes non qualifiés dans la vie professionnelle, et, d'autre part, à la surqualification croissante des agents de catégorie C. Il devait représenter au moins 10 % du primo-recrutement en catégorie C. Cette innovation n'a pas rencontré un réel succès. Le nombre des recrutements par la voie du PACTE s'avère plus limité que prévu, avec 420 recrutements seulement en 2006 dans la fonction publique de l'État.

L'accumulation de dérogations au recrutement par concours ne paraît ni nécessaire, ni opportune à votre rapporteur car elle conduit à s'écarter du principe fondateur du service public qu'est l'égal accès des citoyens aux emplois publics en fonction de leurs mérites. S'agissant des emplois de direction, leur fonctionnalisation et leur ouverture à des personnels non statutaires apparaissent en contradiction directe avec la notion même de statut de la fonction publique. Il serait pour le moins paradoxal que la majorité des agents publics soient régis par un statut garantissant leur neutralité tandis que les postes de direction, par définition les plus exposés, seraient exclus de ces garanties. L'introduction d'un tel *spoils system* se traduirait par une politisation de l'ensemble de la haute fonction publique qui n'est guère compatible avec un système de carrière.

Il n'est, d'ailleurs, pas nécessaire de remettre en cause le principe du concours ou le statut de la fonction publique pour favoriser l'égalité des chances ou pour permettre le recrutement d'agents disposant déjà d'une expérience professionnelle, notamment dans le secteur privé.

La valorisation de l'expérience professionnelle lors des recrutements, par exemple, constitue une avancée très importante. Les concours sont, en effet, souvent biaisés en faveur des jeunes diplômés en raison du caractère académique

---

(1) *Les décrets n° 2005-1344 du 28 octobre 2005 portant modification du décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C et n° 2005-1345 du 28 octobre 2005 portant modification du décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux ont fusionné les échelles 2 et 3 de rémunération. Cette modification a eu pour effet d'autoriser le recrutement sans concours de tous les agents rémunérés sur l'échelle 3.*

(2) *Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État.*



des épreuves. Le développement des concours sur titres permet de remédier à ce travers, mais reste encore plutôt cantonné à la filière technique. Les lois précitées de modernisation de la fonction publique et relative à la fonction publique territoriale ont donc instauré des dispositifs de reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) lors des concours sur épreuves. La REP peut prendre la forme d'une dispense de diplôme pour se présenter à un concours ou d'épreuves spécifiques tendant à évaluer les candidats sur des critères professionnels. L'indicateur 2.3 du projet annuel de performance montre ainsi que 30 % des ministères ont mis en place une modalité de REP dans un concours ou un examen professionnel, cette proportion devant passer à 70 % en 2009 et 100 % en 2011.

Il convient également de mentionner l'opération « *Parrainage pour la fonction publique* » mise en place depuis 2007. Cette opération vise à améliorer le recrutement et l'égalité des chances d'accès à la fonction publique grâce à :

— une meilleure information des candidats potentiels sur les concours de la fonction publique, notamment grâce à des interventions dans les établissements d'enseignement supérieur ;

— des démarches de tutorat individuel mises en place par des écoles de service public pour aider certains candidats à préparer les concours ;

— un soutien financier apporté aux plus méritants pour la préparation des concours. 1 000 allocations d'un montant de 2 000 euros par an sont ainsi attribuées sur critères de ressources et en fonction des résultats obtenus lors des études.

## **2. Un recours facilité au contrat**

Le Livre blanc conforte également la volonté du Gouvernement de développer le recours au contrat, qui coexisterait avec l'emploi statutaire. Une telle préconisation découle moins des conférences sur la fonction publique que des positions du Président de la République. Ce dernier s'était ainsi déclaré, dans un discours prononcé le 19 septembre 2007 devant l'IRA de Nantes, « *convaincu que pour certains emplois de la fonction publique il serait souhaitable qu'on laisse le choix aux nouveaux entrants entre le statut de fonctionnaire ou un contrat de droit privé négocié de gré à gré* » afin d'apporter « *de la souplesse et du sang neuf* ».

Le Livre blanc propose d'instituer cinq cas de recours au contrat pour pourvoir des emplois publics : pour faire face à des besoins ponctuels de l'administration, pour effectuer des carrières courtes – comme les militaires –, pour disposer de compétences insuffisamment répandues chez les fonctionnaires, pour recruter des agents issus du secteur privé et pour favoriser l'accès à l'emploi public de certains publics tels que les jeunes sans diplôme ou les personnes handicapées.

Les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires, et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit public. Les autres emplois seraient occupés à titre principal par des agents titulaires et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit privé. Pour rapprocher leur gestion de celle des salariés du secteur privé, l'administration pourrait signer des accords collectifs avec les organisations syndicales, ces accords ayant force obligatoire.

Les frontières entre statut et contrat ne seraient pas hermétiquement étanches. Les contractuels pourraient ainsi être détachés dans un cadre statutaire et y être titularisés. Les fonctionnaires pourraient être détachés sur un contrat sans être pénalisés dans leur avancement statutaire.

Ces propositions tendraient à accroître davantage le recours au contrat, alors même que ce dernier a été constamment favorisé dans les dernières années. Il convient de rappeler, en particulier, que la loi du 26 juillet 2005 a institué des contrats à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique. Cette forme d'emploi se trouve ainsi pérennisée. Le projet de loi relatif à la mobilité va plus loin en autorisant le recours à l'intérim.

Dans l'ensemble de la fonction publique, le nombre d'agents non titulaires s'élevait à 777 600 en 2006, sans compter les emplois aidés. Cela représente une progression moyenne de 2 % par an sur les dix dernières années, c'est-à-dire une progression plus rapide que celle de l'emploi public total. 11,7 % des personnels de l'État, 21,6 % des personnels territoriaux et 13,3 % des personnels publics hospitaliers étaient non titulaires en 2006.

### **3. Des concours plus efficaces**

En 2008, une attention particulière a été portée à la réforme des concours, afin d'assurer une meilleure adéquation entre les profils des agents recrutés et les besoins des administrations.

La préparation de cette réforme a reposé sur la remise de deux rapports, respectivement sur l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique <sup>(1)</sup> et sur la réforme des concours <sup>(2)</sup>. Le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique aborde également la modernisation du recrutement. Il préconise d'identifier des viviers de recrutement où diffuser l'information sur les concours, de regrouper les différents concours, de les professionnaliser en définissant les compétences attendues et en s'appuyant sur des professionnels et de substituer au troisième concours un système de validation des acquis de

---

(1) DORNE-CORRAZE Marine, *L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique*, Paris, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008.

(2) DESFORGES Corinne, CHALVRON Jean-Guy de, BLAIS Nicolas, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État*, Paris, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008.

l'expérience. Il suggère également de renforcer le rôle de la période de stage postérieure au concours, pendant laquelle l'agent devrait suivre une formation et être évalué.

L'un des principaux objectifs consiste à développer une coordination interministérielle en matière de concours, notamment en favorisant les échanges et les réflexions communes sur l'organisation des concours.

Plusieurs mesures mises en œuvre à partir de 2008 tendent à professionnaliser les concours :

— le contenu des épreuves de concours est progressivement revu. Les épreuves académiques sans lien avec les fonctions futures seront supprimées, au profit d'épreuves permettant d'identifier les compétences requises, comme les mises en situation ;

— la professionnalisation des concours passe également par une professionnalisation des jurys, dont la composition sera diversifiée. Les membres de jurys seront formés aux techniques de conduite d'entretien. La présence d'un professionnel du recrutement pendant les entretiens sera encouragée.

## **C – L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **1. La diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines**

L'une des principales activités de la DGAFP consiste à informer et assister les différents ministères dans leurs efforts de modernisation de la gestion des ressources humaines.

Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines organisées par la DGAFP constituent le principal outil de diffusion des bonnes pratiques en la matière. Ces conférences sont le lieu de réflexion sur l'élaboration des plans de GPEEC et la mise en œuvre d'une « démarche métier », mais également sur la déconcentration managériale, le dialogue social, le partage des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, les processus de recrutement, la mobilité, la gestion des carrières ou les rémunérations.

La DGAFP joue également un rôle d'impulsion en matière d'utilisation de moyens informatiques modernes pour simplifier et faciliter la gestion des ressources humaines. La mise en place de systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) permet ainsi de gérer plus facilement les effectifs ou les demandes de formation. L'article 19 du projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique prévoit d'ailleurs la possibilité de dématérialiser le dossier individuel des fonctionnaires afin de le tenir à jour en temps réel. Il convient également de citer la mise en place de l'Opérateur national de paye (ONP) afin d'automatiser la gestion de la paye des agents.

Le Livre blanc préconise de renforcer le rôle de pilotage général de la fonction publique exercé par la DGAFP. Celle-ci pourrait, par exemple, se voir confier l'ensemble des compétences relatives à la fonction publique, dans ses trois versants. Elle pourrait réaliser un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État.

## **2. La création d'un marché de l'emploi public**

Pour faciliter une adéquation optimale entre les besoins de l'administration et les souhaits des agents et supprimer les cloisonnements liés au système de corps, le Livre blanc préconise de mettre en place un véritable marché de l'emploi public.

Des avancées ont d'ores et déjà été réalisées dans ce domaine avec la rénovation de la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) au début de l'année 2008. Cette bourse permet d'optimiser le recrutement, en faisant appel aux compétences de tous les agents publics, y compris en dehors du ministère concerné ou encore dans une autre fonction publique. Ce système est complété, à titre expérimental, par des bourses régionales en Lorraine et en Champagne-Ardenne. Il permet de mieux ajuster les besoins et les ressources.

En outre, le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique supprime certains obstacles statutaires et financiers à la mobilité. D'une part, il ouvre la totalité des corps au détachement, éventuellement suivi d'une intégration définitive dans le corps d'accueil, à l'exception des corps ayant des attributions juridictionnelles. D'autre part, il institue la reconnaissance mutuelle des avancements obtenus dans le corps d'origine et dans le corps d'accueil, afin que les fonctionnaires détachés dans un autre corps ne soient pas pénalisés dans leur déroulement de carrière. La présentation du projet de loi s'est accompagnée de la suppression, par décret, de la règle interdisant le détachement lorsque la rémunération de l'emploi d'accueil est supérieure de plus de 15 % à la rémunération de l'emploi d'origine.

Le Livre blanc relève la nécessité de former les chefs de service au choix entre les candidats, notamment en utilisant les répertoires des métiers et des dispositifs de cotation des emplois.

Pour favoriser une mobilité effective, il souligne que la formation doit être améliorée, notamment les formations dispensées après la prise de poste. Les agents devraient recevoir une formation aux moments clés de leur carrière, comme le recrutement, une nouvelle affectation ou une promotion.

## **3. Une meilleure appréciation et sanction du mérite**

L'une des principales orientations du Livre blanc consiste à prôner une meilleure prise en compte du mérite individuel des agents.

### **a) Améliorer l'évaluation des agents**

En appelant à remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne et à faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière, le Livre blanc reprend, une fois encore, des orientations suivies depuis plusieurs années.

Une importante réforme de l'évaluation des agents a en effet été engagée par un décret du 29 avril 2002, qui a modernisé la procédure de notation des fonctionnaires et introduit un entretien individuel annuel entre l'agent et son supérieur hiérarchique <sup>(1)</sup>.

La loi de modernisation de la fonction publique précitée a poursuivi cette évolution en prévoyant un dispositif expérimental de suppression de la notation au profit du seul entretien professionnel. Depuis le début de l'année 2008, les administrations volontaires <sup>(2)</sup> peuvent ainsi fonder l'évaluation de leurs agents sur un entretien professionnel annuel entre les fonctionnaires concernés et leur supérieur hiérarchique. Cet entretien donne lieu à un compte-rendu pour assurer la transparence de l'évaluation et responsabiliser l'autorité hiérarchique.

Le contenu de cet entretien est défini à l'avance. Il porte, dans un premier temps, sur les résultats obtenus par l'agent au regard des objectifs qui lui avaient été fixés et, dans un second temps, sur la définition des objectifs pour l'année à venir. Lors de l'entretien doivent également être évoqués la manière de servir de l'agent, ses besoins de formations et ses perspectives de carrière. Dans chaque ministère, un arrêté, pris après avis du comité technique paritaire, définit les critères d'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent.

L'attribution de bonifications d'ancienneté et l'établissement du tableau d'avancement sont effectués au regard du compte-rendu de l'entretien, et non plus d'une note chiffrée.

Une expérimentation similaire devrait être prochainement effectuée dans la fonction publique hospitalière. Le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique prévoit son extension à la fonction publique territoriale.

### **b) Mieux tenir compte des évaluations**

Conformément à la position du Gouvernement, le Livre blanc prévoit une prise en compte du mérite en premier lieu dans la rémunération, au moyen des indemnités destinées à récompenser la performance. Toutefois, l'évaluation de l'agent aurait également des conséquences sur le déroulement de carrière.

---

(1) Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

(2) On compte actuellement huit ministères expérimentateurs. Il s'agit du ministère de la culture et de la communication, du ministère de la défense, du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du ministère des affaires étrangères et européennes, du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ainsi que des services du Premier ministre.

Le Livre blanc propose ainsi de simplifier les dispositifs de promotions en les centrant sur le parcours professionnel des agents. L'accès aux cadres statutaires ou aux cadres d'emplois de niveau supérieur se ferait sur la base d'une sélection professionnelle plutôt que par concours interne. Le Livre blanc appelle par ailleurs à mettre fin à la cogestion de fait entre les employeurs et les syndicats qui existe dans certaines administrations, et qui est source de gestion uniforme et administrative des carrières.

En outre, une mauvaise évaluation pourrait avoir des conséquences plus importantes qu'aujourd'hui. Ainsi, le Livre blanc propose d'organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante.

## **D – LA RÉNOVATION DU DIALOGUE SOCIAL**

Afin d'accompagner la réforme de la fonction publique, le Gouvernement a souhaité rénover le système de relations sociales dans la fonction publique. Il a ainsi engagé une réforme des règles d'organisation et de fonctionnement du dialogue social dans la fonction publique. Cette réforme a fait l'objet de l'une des conférences sur la fonction publique, en octobre 2007.

Ces discussions ont abouti à la signature, le 2 juin 2008, d'un relevé de conclusions relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Ces accords, dits « accords de Bercy », ont été signés par la CGT, la CFDT, la FSU, l'UNSA, la CFE-CGC et Solidaires.

En premier lieu, les accords de Bercy prévoient une évolution de la représentativité des organismes consultatifs. Toutes les organisations syndicales légalement constituées depuis au moins deux ans pourraient ainsi se présenter aux élections des commissions administratives paritaires et des comités techniques<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, les membres des comités techniques seraient systématiquement élus, au lieu d'être désignés par les organisations syndicales représentatives<sup>(2)</sup>.

En deuxième lieu, les accords de Bercy prévoient une évolution de la composition paritaire des instances de concertation. Cette « évolution » recouvre en fait la suppression du paritarisme, notamment pour les actuels comités techniques paritaires. La suppression du paritarisme faisait partie, en effet, des mesures annoncées par le président de la République lors du discours de Nantes du 19 septembre 2007. Il avait ainsi déclaré : « *Je suggère que l'on abandonne la composition strictement paritaire des instances de dialogue social, qui a mal vieilli. Que d'heures perdues à tant de formalisme* ».

---

(1) Depuis la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, seules peuvent se présenter au premier tour des élections des CAP les organisations syndicales « représentatives ».

(2) Les membres des comités techniques paritaires sont élus seulement lorsqu'il n'existe pas de CAP permettant de déterminer quelles sont les organisations syndicales représentatives.

Enfin, en troisième lieu, la place du dialogue social serait renforcée par une extension des sujets de négociation. Il ne se limiterait pas aux questions de rémunération et de pouvoir d'achat, mais aborderait tous les domaines intéressant la vie professionnelle des agents, tels que le déroulement des carrières, la formation professionnelle, l'action sociale... Les compétences des comités techniques seraient clarifiées.

La valeur des accords signés serait assurée par une évolution vers la reconnaissance de la notion d'accords majoritaires en voix. Cette reconnaissance n'interviendra toutefois que par étapes. Dans un premier temps, un accord sera considéré comme valable s'il est signé par des syndicats représentant au moins 20 % des voix, en l'absence d'opposition majoritaire. À partir de 2013, la notion d'accord majoritaire serait consacrée.

Pour faciliter le dialogue social, les garanties offertes aux agents investis de mandats syndicaux seront modernisées, notamment en matière de rémunération, d'avancement et de promotion.

La traduction normative des accords de Bercy implique un travail à la fois législatif et réglementaire, qui concernera les trois versants de la fonction publique. Des groupes de travail ont été constitués à cette fin en septembre 2008.

Ces travaux seront complétés par une réflexion sur la création d'un conseil supérieur commun aux trois fonctions publiques, préconisée par le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique.

La question des compétences des commissions administratives paritaires (CAP) pourrait également être réexaminée à l'occasion de ces travaux. Lors des discussions qui ont précédé les accords de Bercy, le Gouvernement avait proposé de restreindre leur rôle aux seuls actes liés à la carrière des agents, notamment en matière d'avancement et de discipline, en excluant les questions liées à l'occupation des emplois, telles que les mutations. Cette proposition a été rejetée par l'ensemble des organisations syndicales. Toutefois, le Gouvernement envisage d'engager une nouvelle concertation sur la composition et les missions des CAP.





## EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition en commission élargie de M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique (voir compte rendu de la réunion du 7 novembre 2008<sup>(1)</sup> tenue à 15 heures), la Commission a examiné les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2009.

**M. Bernard Derosier.** J'ai bien écouté les réponses de MM. Woerth et Santini à mes interrogations et à mes observations sur la politique de la fonction publique. Je prends acte du fait qu'ils ont répondu à la totalité des questions abordées. Toutefois, ces réponses ne me satisfont pas totalement car des problèmes demeurent, notamment en matière de salaires, de pouvoir d'achat et d'organisation de la fonction publique. En conséquence, je donne un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Fonction publique* ».

*Contrairement aux conclusions du rapporteur, la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » pour l'année 2009.*

---

(1) *Compte-rendu consultable sur le site Internet de l'Assemblée nationale ([http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/)).*



## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

- **Union des Fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées**
  - Mme Brigitte JUMEL, secrétaire générale
  - Mme Mylène JACQUOT, secrétaire générale adjointe
  
- **Fédération syndicale unitaire FSU**
  - M. Gérard ASCHIERI, secrétaire général
  - Mme Anne FÉRAY
  - M. Michel ANGOT
  
- **Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT**
  - M. Jean-Marc CANON, secrétaire général
  - M. Christophe COUDERC, secrétaire fédéral du service public
  
- **Union nationale des syndicats autonomes des fonctionnaires**
  - M. Jérôme DARSY, secrétaire national
  - M. Raymond CÔTE, secrétaire national
  
- **Fédération générale des fonctionnaires CFTC**
  - M. Michel MOREAU, président
  
- **Union syndicale solidaires fonctions publiques et assimilés**
  - M. Jean-Michel NATHANSON, délégué général
  - Mme Thi-Trinh LESCURE, déléguée adjointe
  - M. Nicolas GALEPIDES, secrétaire fédéral de Sud PTT
  
- **Fédération générale des fonctionnaires FO**
  - M. Gérard NOGUES, secrétaire général