



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 25

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

FONCTION PUBLIQUE

PROVISIONS

Rapporteur spécial : M. Marc FRANCINA

Député

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ET LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	9
I.- LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	9
A.- DES CRÉDITS STABILISÉS POUR LA FORMATION INITIALE ET LES PRESTATIONS SOCIALES DES FONCTIONNAIRES	9
1.- La formation initiale des fonctionnaires : l'ENA et les IRA	10
<i>a) Des crédits en très légère réduction</i>	10
<i>b) La réforme en cours de l'ENA</i>	11
<i>c) Le contrat d'objectifs et de performance de l'ENA enfin signé</i>	13
2.- L'action sociale ministérielle et interministérielle représente près d'un milliard d'euros	15
B.- LE PÉRIMÈTRE ET LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME	18
1.- Aucun emploi n'est inscrit sur le programme <i>Fonction publique</i>	18
2.- Le coût complet d'un élève de l'ENA enfin calculé	19
II.- LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE : VERS UNE VRAIE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	21
A.- LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS	21
1.- Les effectifs de l'État et des opérateurs diminuent en 2011	21
<i>a) Les effectifs des ministères (budget général et budgets annexes) diminueront de 31 426 ETPT en 2011</i>	21
<i>b) La règle du non remplacement appliquée aux opérateurs de l'État en 2011</i>	23
2.- Vers une maîtrise des dépenses de personnel de l'État ?	24
B.- LES RÉELLES AVANÇÉES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) DE LA FONCTION PUBLIQUE	25
1.- La gouvernance de la GRH de la fonction publique	25
2.- Une première estimation du coût des fusions de corps	26
3.- La mise en œuvre progressive de la prime de fonctions et de résultats (PFR)	28
4.- La mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité	29

5.– La modernisation des modes de recrutement.....	30
6.– La promotion sociale dans la fonction publique	32
C.– DIALOGUE SOCIAL, SALAIRES, RETRAITES.....	33
1.– La rénovation en cours du dialogue social	33
2.– La négociation salariale et le pouvoir d'achat	34
3.– L'impact sur la fonction publique du projet de loi de réforme des retraites	36
DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS	39
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE : AUDITION RÉALISÉE PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 82 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

1.– Le programme *Fonction publique*

Le projet de loi de finances pour 2011 propose de ramener les crédits du programme *Fonction publique* à **221,3 millions d'euros en autorisations d'engagement** (en baisse significative de 9,3 % par rapport à 2010), alors que les crédits de paiement seraient stables à hauteur de 221 millions d'euros. Cette évolution témoigne d'une réelle maîtrise des crédits.

L'action *Formation des fonctionnaires* qui regroupe essentiellement les dotations de l'ENA et des IRA voit ses crédits portés à hauteur de 82,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011.

L'ENA a enfin signé en mars 2010 son contrat d'objectifs et de performance. Ce contrat intègre les objectifs fixés directement par le Président de la République, à savoir renforcer la professionnalisation et la diversification du recrutement, accroître la qualité et l'adaptation du contenu de la formation et réaffirmer la vocation de l'École en matière de formation continue.

Par ailleurs, **le coût de formation d'un élève de l'ENA** a enfin été ajusté vers un coût complet, comme celui mis en œuvre depuis plusieurs années déjà pour les élèves des IRA. En 2011, ce coût complet est évalué à **81 100 euros par an**.

L'*Action sociale interministérielle* représenterait en 2011, 138,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et 138,5 millions d'euros de crédit de paiement, soit plus de 60 % des crédits du programme.

Les prestations interministérielles d'action sociale sont de nature collective (logement, crèche, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèque-vacances, CESU – garde d'enfant, prêt mobilité).

Par ailleurs, les crédits d'action sociale des différents ministères totalisent environ 800 millions d'euros par an. L'effort total de l'État en faveur ces dotations serait donc proche d'un milliard d'euros.

2– La gestion de la fonction publique

Les dépenses de personnel hors pensions passent de 82,1 milliards d'euros en 2010 à **82,7 milliards d'euros en 2011** et 81,7 milliards d'euros en 2013, soit une diminution de plus de 0,4 % en fin de période de programmation triennale par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 selon les informations fournies par le Gouvernement.

Au total, les dépenses de personnel, charges de pension incluses, restent stables à hauteur de **117,2 milliards d'euros en 2011**, (117 milliards d'euros en 2010) **soit 41 % du total des crédits du budget général**.

Alors que la seule mesure de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne saurait garantir la stabilisation de la masse salariale de l'État, le contexte budgétaire caractérisé par l'ampleur de ses déficits impose la recherche de solutions nouvelles (gel du point d'indice, diminution du taux de retour vers les fonctionnaires) pour parvenir à l'objectif gouvernemental de croissance nulle en volume des dépenses de l'État.

À la suite des opérations de regroupement débutées en 2005, le dénombrement des corps de la fonction publique de l'État s'établit à 380 corps dans lesquels l'administration continue de recruter et qui bénéficient d'une commission administrative paritaire, dont 83 dans les établissements publics. L'objectif du Gouvernement est de parvenir au terme des cinq prochaines années à un nombre de 230 corps. Le calendrier précis de ce programme sera établi par la DGAFP, en concertation avec les ministères, avant la fin de l'année 2010.

Les effectifs de l'État proprement dit devraient connaître en 2011 une réduction de 31 426 équivalents temps plein (ETP), pour un nombre de départs en retraite évalué à environ 62 000, ce qui représente un taux de non remplacement des départs en retraite de 51 %.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé lors du débat d'orientation sur les finances publiques que ce seront respectivement **32 800 et 33 000 ETP qui ne seront pas remplacés en 2012 et 2013**. Ce niveau correspond à la poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite sur les deux années considérées, selon des prévisions de départ qui s'élèvent à 63 200 ETP en 2012 et 62 600 ETP en 2013 (hors incidence de la réforme des retraites en cours de discussion au Parlement).

Au total, sur la période 2011 à 2013, le nombre de postes non remplacés serait de l'ordre de 100 000 ETP, ce qui correspond aux suppressions d'emplois constatées entre 2007 et 2010.

Au titre des nouvelles mesures RGPP, les opérateurs sont tenus de se conformer à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui que fournit l'État en appliquant la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Cet effort équivaut à une réduction du plafond d'emplois de 1,5 % ETP par an sur trois ans. **Le Rapporteur spécial se félicite de voir enfin les opérateurs de l'État partager l'effort entrepris par l'État depuis le début de la législature.**

INTRODUCTION

Dans la situation de réduction des déficits des finances publiques que connaît notre pays, la politique de maîtrise des effectifs mise en œuvre dans les différents ministères, avec l'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, se doit d'être poursuivie. Ce sera le cas en 2011, où cet effort de rationalisation sera partagé par les opérateurs de l'État qui, dans le cadre de la deuxième phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP), se voient appliquer les mêmes règles de bonne gestion que l'État.

Dans ce contexte, l'effort entrepris ces dernières années pour mettre en place des outils favorisant une gestion des ressources humaines de la fonction publique plus moderne et plus professionnelle doit évidemment se poursuivre.

Parallèlement, il convient de mettre en œuvre les mesures permettant d'améliorer et de rénover les politiques sociales et les conditions de travail des agents de l'État, facilitant ainsi une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Le présent rapport spécial portera successivement sur :

– le programme *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ;

– la mission *Provisions*.

Les autres programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* font l'objet des rapports spéciaux MM. Thierry Carcenac⁽¹⁾, Pierre-Alain Muet⁽²⁾ et Yves Deniaud⁽³⁾.

(1) Rapport n° 2857, annexe n° 23, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges*.

(2) Rapport n° 2857, annexe n° 243, *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

(3) Rapport n° 2857, annexe n° 26, *Politique immobilière de l'État ; Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ET LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le programme *Fonction publique* fait partie de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et regroupe les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État et à l'action sociale interministérielle.

Le responsable du programme est le directeur général de l'Administration de la fonction publique (DGAFP). La DGAFP est depuis avril 2010, rattachée au ministère du Travail, de la solidarité et de la fonction publique après avoir été successivement placée auprès du Premier ministre, puis mise à disposition du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, puis, en janvier 2009, intégrée à l'administration centrale du ministère du Budget.

Sous l'autorité du ministre, la DGAFP joue pleinement son rôle de **pilotage de la GRH de l'État**. Cette fonction est d'autant plus utile que le Gouvernement a lancé des réformes administratives majeures avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la continuation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ces réformes accompagnent les ministères dans le processus de réduction des effectifs, où la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est respectée.

I.- LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

A.- DES CRÉDITS STABILISÉS POUR LA FORMATION INITIALE ET LES PRESTATIONS SOCIALES DES FONCTIONNAIRES

Comme le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances pour **2011** s'inscrit dans le cadre d'une réelle maîtrise des crédits. Les autorisations d'engagement sont demandées à hauteur de **221,3 millions d'euros**, en baisse significative de 9,3 % par rapport à 2010, alors que les crédits de paiement restent stables à hauteur de **221 millions d'euros**.

PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2010–2011
HORS FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

Programme / Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)
Formation des fonctionnaires	82,83	82,43	- 0,49%	82,83	82,43	- 0,49%
Action sociale interministérielle	161,10	138,85	- 13,81%	138,49	138,49	0
148 – Fonction publique	243,93	221,28	- 9,29 %	221,32	220,92	- 0,18 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2011*.

La présentation de la programmation pluriannuelle de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet annuel de performances montre que cette progression limitée des crédits devrait se poursuivre dans les années à venir, comme l'indique le tableau ci-dessous.

PROGRAMMATION TRIENNALE DU PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE
POUR LA PÉRIODE 2011-2013

(en millions d'euros)

Programme	PLF 2011		2012		2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Fonction publique	221,28	220,92	217,74	220,05	224,03	220,8

Il convient de rappeler que projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 met en œuvre pour la deuxième fois les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. La loi de programmation est le fondement de l'élaboration des projets de loi de finances, qui sont examinés chaque année par le Parlement. **Elle définit par exercice des plafonds de crédits** et d'emplois, fermes au niveau des missions, **indicatifs au niveau des programmes**. Elle n'est pas une programmation glissante et n'a donc pas vocation à être ajustée tous les ans.

1.– La formation initiale des fonctionnaires : l'ENA et les IRA

a) Des crédits en très légère réduction

En 2011, les crédits demandés au titre de l'action *Formation des fonctionnaires* s'élèvent à **82,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils s'élevaient à 82,8 millions d'euros en 2010, ce qui correspond à une très légère baisse de 0,5 %.

L'essentiel des crédits supportés par cette action concerne les subventions pour charges de service public à destination de l'ENA et des IRA.

La dotation de l'État à l'ENA devrait augmenter de 35,9 millions d'euros à 36,3 millions d'euros entre 2010 et 2011. Le projet annuel de performances explique qu'il s'agit de couvrir l'impact de l'évolution du taux du CAS *Pensions*. De son côté, **la subvention pour charges de service public des IRA, à hauteur de 40,6 millions d'euros, reste strictement égale à celle demandée en 2010**, notamment du fait de l'effort de rationalisation des dépenses mis en œuvre par les IRA qui permet d'autofinancer l'impact de l'évolution du taux du CAS *Pension*. **Le Rapporteur spécial s'interroge sur cette différence et considère que l'ENA a le devoir d'être exemplaire dans sa gestion, et devrait par conséquent fournir le même effort de rationalisation.**

Par ailleurs, les autres dépenses de fonctionnement portées par l'action *Formation des fonctionnaires* prévues dans le présent projet de loi de finances concernent les formations interministérielles (1,64 million d'euros en 2011) et les communications et études, notamment celles conduites par la DGAFP (0,84 million d'euros en 2011).

En ce qui concerne les dépenses d'intervention, les subventions aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national sont prévues à hauteur de 2,36 millions d'euros en 2011. Enfin, 0,4 million d'euros devrait permettre de financer les vingt-six instituts et centre de préparation à l'administration générale.

L'action de l'État en faveur de la formation des fonctionnaires ne se limite évidemment pas à ces crédits interministériels. Le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* publié par la DGAFP retrace ainsi les dépenses consacrées à la formation continue dans la fonction publique de l'État. En 2008, les différents ministères ont dépensé plus de 2,1 milliards d'euros en formation continue, dont près de 1,2 milliard d'euros pour le seul ministère de l'Éducation nationale.

b) La réforme en cours de l'ENA

Le 25 mars 2009, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique ont présenté au Conseil des ministres les grands axes de la réforme de l'ENA.

Le décret n°2009-1653 du 23 décembre 2009 a ainsi modifié le décret n°2002-50 du 10 janvier 2002 et est applicable aux élèves ayant débuté leur scolarité à compter du 1er janvier 2010.

- La scolarité, commune à l'ensemble des élèves, est désormais fixée à vingt-quatre mois au lieu de vingt-sept (qui était précédemment une durée maximale). Organisée autour de périodes d'enseignement et d'approfondissement et de périodes de stage, elle comprend trois modules ayant respectivement pour thèmes l'Europe et son environnement international, les problématiques territoriales, la gestion et le management publics.

Comme en 2009, le nombre total de postes ouverts en 2010 aux trois concours (interne, externe et troisième voie) a été fixé à 80.

• **La suppression du classement de sortie de l'ENA** a été annoncée par le Président de la République dans ses vœux le 11 janvier 2008. Au terme des réflexions et des nombreuses consultations qui ont été conduites depuis cette annonce, des axes de réforme ont été retenus et ont fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 25 mars 2009.

Cette réforme est pilotée de manière originale puisqu'une commission de professionnalisation a été mise en place pour accompagner la réflexion sur les nouvelles modalités d'affectation, afin de garantir que les nouvelles dispositions assurent l'impartialité et la transparence des affectations.

La procédure de classement figure au décret n°2002-50 précité. Cependant sa modification nécessite une modification préalable du code de justice administrative qui comporte, dans sa partie législative, un article qui mentionne le classement de sortie de l'ENA pour l'affectation des auditeurs au Conseil d'État. Le Gouvernement a donc lancé la procédure – législative – de modification de cet article.

Bien que la réforme de la procédure d'affectation ait été différée dans le temps, le Gouvernement a mené des travaux tout au long de l'année 2009, qui ont permis de définir des pistes qui tracent les contours de la nouvelle procédure :

– l'information continue des élèves tout au long de la scolarité sur les métiers qui leur sont proposés à l'issue de leur formation ;

– l'accompagnement des élèves au moyen de bilans personnalisés organisés en début et milieu de scolarité pour leur permettre d'élaborer leur projet professionnel ;

– la constitution d'un dossier d'aptitude pour chaque élève, qui rassemblerait les résultats déterminants de la scolarité ;

– la professionnalisation des modalités de sélection des employeurs ;

– l'instauration d'une commission de professionnalisation qui veillerait, tout au long du processus d'affectation, à la régularité du dispositif. Cette commission a été mise en place, à titre de préfiguration, en mai 2009.

Tout au long de l'année 2009, la commission de professionnalisation a travaillé avec les employeurs à la fois sur la composition du dossier d'aptitude et sur la professionnalisation des procédures internes.

Ces actions permettent de familiariser la commission et les employeurs avec les nouveaux dispositifs ; cette association des employeurs est aussi un moyen de leur permettre de s'approprier la réforme et de s'y préparer au mieux.

Dans l'attente de la suppression effective du classement de sortie, le Gouvernement travaille à améliorer la procédure actuelle. En particulier, la priorité est mise d'une part sur l'information des élèves sur les postes et perspectives de carrières offerts par les employeurs, et des employeurs sur le profil des élèves, leurs compétences, leurs aspirations, et d'autre part sur la professionnalisation des employeurs qui sont amenés à participer au processus d'affectation des élèves.

● Dans son discours du 17 décembre 2008, à l'École Polytechnique, sur l'égalité des chances, le Président de la République a **demandé que chaque ministère mette en place des classes préparatoires intégrées (CPI) dans ses écoles de fonctionnaires**. Ces classes doivent accueillir un effectif d'au moins 30 % des postes offerts au concours et viser un objectif de réussite.

La création d'une classe préparatoire intégrée à l'École nationale d'administration est effective depuis octobre 2009. Cette formation, d'une durée d'un an, permet d'aider des étudiants de condition modeste à préparer le concours externe de l'ENA, en leur apportant un soutien pédagogique renforcé, un appui financier au moyen notamment de l'allocation pour la diversité dans la fonction publique, d'un montant de 2 000 euros, et des facilités d'hébergement et de restauration. Ce dispositif est soumis à condition de ressources, de mérite et de motivation. Pour la première session (2009-2010), cette classe a accueilli 15 élèves.

En ce qui concerne le taux de réussite, le bilan de la première année de mise en œuvre de la classe préparatoire de l'ENA ne pourra être fait qu'à l'issue du concours, dont les épreuves d'admissibilité se déroulent en septembre, et les épreuves d'admission en novembre. S'agissant du déroulement de la scolarité, le bilan apparaît d'ores et déjà comme très positif : les conditions de mise en œuvre ont répondu en tous points aux différents aspects de la demande du Président de la République, l'ENA s'est employée à assurer une formation de qualité répondant aux exigences du concours, et les élèves ont, d'après les informations recueillies auprès de l'École, manifesté un très haut niveau de motivation et d'implication.

c) Le contrat d'objectifs et de performance de l'ENA enfin signé

Le contrat d'objectifs et de performance de l'ENA a enfin été signé le 1^{er} mars 2010, ce dont le Rapporteur spécial se félicite. Pour mémoire, alors que les IRA en sont, depuis le 8 juillet 2009, à leur deuxième génération de convention d'objectifs et de performance, il aura fallu plus de trois ans à l'ENA pour parvenir à la signature de la première version de ce contrat.

D'une durée de trois ans, le contrat d'objectifs et de performance de l'ENA intègre les objectifs fixés directement par le Président de la République à savoir, renforcer la professionnalisation et la diversification du recrutement, accroître la qualité et l'adaptation du contenu de la formation et réaffirmer la vocation de l'École en matière de formation continue.

S'agissant du recrutement, l'ENA a choisi de mener les réflexions préalables à la réforme des concours d'entrée en s'appuyant sur les travaux d'un groupe de travail dédié. Cette réforme devra s'appliquer au concours d'entrée de 2012, répondant ainsi aux objectifs de la démarche de révision générale des concours engagée par le Gouvernement depuis près de trois ans. Elle devra conduire notamment à mieux différencier les épreuves du concours externe, du concours interne et du troisième concours en instituant, pour ces deux dernières voies, la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. En parallèle, l'École intensifiera les actions déjà engagées touchant à la professionnalisation des jurys.

Le contrat d'objectifs et de performance a également inscrit des objectifs concernant la diversification des recrutements. Conformément aux orientations définies le 17 décembre 2008 par le Président de la République dans son discours sur l'égalité des chances, l'ENA a mis en place une classe préparatoire intégrée destinée aux jeunes issus de milieux défavorisés. La première promotion de cette classe, composée de quinze élèves, a commencé sa scolarité au début du mois d'octobre 2009, dans des conditions qui répondent parfaitement aux prescriptions de la demande présidentielle (accompagnement et tutorat, hébergement, aide financière). La convention prévoit notamment un suivi du taux de réussite. Pour ce qui concerne cette première promotion, ce taux sera disponible à l'issue du concours dont les résultats seront connus à la fin de l'année 2010.

En matière de formation professionnelle tout au long de la vie, sont prévus plusieurs objectifs centrés sur l'accompagnement du déroulement de carrière des hauts fonctionnaires : évolution du cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs issus du « tour extérieur » dans le sens de la professionnalisation, création d'une session de formation permanente pour favoriser le développement des hauts potentiels, renforcement du caractère managérial des séminaires de directeurs. L'ENA devra par ailleurs accompagner l'insertion des dirigeants d'origines diversifiées dans des postes à responsabilité et faciliter les reconversions de carrière des hauts fonctionnaires.

La dimension européenne de l'action de l'ENA est confirmée par la création d'une direction des affaires européennes au sein de sa nouvelle organisation. S'agissant de l'ouverture à l'international, plusieurs priorités sont identifiées par le document, qui invitent l'ENA à développer et valoriser ses réseaux institutionnels nationaux et internationaux, à diversifier son offre internationale, et à mettre au service des administrations et des hauts fonctionnaires l'expérience acquise par les intervenants et les experts qu'elle mobilise.

Pour atteindre ses objectifs, l'ENA s'appuie d'ores et déjà sur une organisation renouvelée et resserrée. Elle devra par ailleurs moderniser ses outils de gestion (gestion prévisionnelle et comptabilité analytique notamment).

2.– L'action sociale ministérielle et interministérielle représente près d'un milliard d'euros

Les crédits demandés en 2011 au titre de l'action *Action sociale interministérielle* sont portés à hauteur de **138,85 millions d'euros en autorisations d'engagement** (161,1 millions d'euros en 2010, soit une baisse de **13,8 %**) alors que **les crédits de paiement restent stables à 138,5 millions d'euros**. Les prestations servies sont de nature collective (logement, crèche, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèque-vacances, chèque emploi service universel – CESU – garde d'enfant, prêt mobilité).

La baisse des autorisations d'engagement s'explique par la diminution de plus de 20 millions d'euros des autorisations d'engagement correspondant à la prestation CESU garde d'enfant de 3 à 6 ans entre 2010 et 2011, du fait du renouvellement du marché prévu au 1^{er} janvier 2011. En effet, le montant des autorisations d'engagement du projet de loi de finances pour 2010 cumulait par anticipation une annuité supplémentaire d'exécution dudit marché (environ 23 millions d'euros), alors que pour les années suivantes la budgétisation en autorisations d'engagement s'établit sur un rythme annuel normalisé. Cet effet mécanique explique l'écart dans le montant des autorisations d'engagement budgétées entre 2010 et 2011.

Le tableau ci-après récapitule les crédits demandés pour 2011 au titre de chacune des prestations.

DOTATIONS PRÉVUES EN 2011 POUR LES PRESTATIONS SOCIALES

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement		120,93	116,96
Aides aux familles	Chèque vacances	33,9	33,9
	CESU garde d'enfants 0 à 3 ans	35,2	33,5
	CESU garde d'enfants 3 à 6 ans	26,5	25,2
	Réservation places en crèches	9,4	10,09
Logement	Aide à l'installation	7,5	7,5
	Prêt mobilité	0,03	0,03
	Réservations logements sociaux	6,7	5,04
Sections régionales interministérielles d'action sociale		1,7	1,7
Dépenses d'investissement		15,9	19,5
Rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA)		15,9	19,5
Dépenses d'intervention		2,02	2,02
Aide aux retraites		2,02	2,02
Total		138,85	138,48

Source : projet de loi de finances pour 2011.

Par ailleurs, chaque ministère met en place une action sociale à destination de ses propres agents dans des domaines variés : aides à la famille, loisirs et culture, logement, etc.

De nombreux ministères consacrent également une partie de leur enveloppe budgétaire au financement de secours non remboursables pour les agents qui rencontrent des difficultés momentanées ou de prêts et aides remboursables pour les personnels qui doivent faire face à des dépenses spécifiques (accession à la propriété). Outre ces prestations de nature individuelle, les offres de services collectifs (opérations de construction et de rénovation de restaurants administratifs, réservations de logements à destination de leurs agents et réservations de places en crèches) représentent pour la plupart des ministères le premier poste de dépenses d'action sociale. **Ainsi, les crédits ministériels destinés à la restauration, au logement, aux familles, aux vacances, aux secours, mais également les subventions aux associations et mutuelles, représentent annuellement près de 800 millions d'euros.**

Le ministère chargé de la Fonction publique finance donc cinq prestations individuelles interministérielles d'action sociale : le Chèque-vacances, l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP), le Prêt mobilité, le CESU – garde d'enfant 0/3 ans – et le CESU – garde d'enfant 3/6 ans.

- *La prestation Chèque-vacances*

La gestion de la prestation *Chèque-vacances* est confiée à la société Extélia depuis le 1er avril 2009. Les agents handicapés en activité remplissant les conditions d'attribution de la prestation bénéficient d'une majoration accordée par le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'État. Ces agents représentent 1,5 % des bénéficiaires de la prestation *Chèque-vacances*.

En 2009, 131 261 agents ont bénéficié de la prestation Chèque-vacances, pour une dépense correspondante de 33,93 millions d'euros. Pour les années 2010 et 2011, une stabilité du nombre de bénéficiaires est attendue (132 000), mais une augmentation du montant total de l'épargne est attendue.

- *La prestation Aide à l'installation des personnels de l'État (AIP)*

De même que pour le Chèque-vacances, une procédure de mise en concurrence a été lancée en octobre 2008. À l'issue de cette consultation, MFP Services, qui assurait déjà la gestion de l'AIP, a de nouveau été sélectionnée et continue donc à assurer la gestion de la prestation dans le cadre d'un marché.

En 2009, 7,2 millions d'euros ont été consacrés à la prestation, permettant l'octroi de l'AIP à près de 8 500 agents. En conséquence du changement des modalités d'attribution de la prestation intervenu fin 2008, le nombre de bénéficiaires par rapport à 2009 est en augmentation de 44 %. La prévision actualisée de consommation pour 2010 est estimée à 7,5 millions d'euros pour un nombre de bénéficiaires en très légère augmentation.

- *Le Prêt mobilité*

Entrée en période d'exploitation à la fin du mois de juillet 2007, avec des droits ouverts à titre rétroactif pour tous les agents affectés à compter du 1^{er} septembre 2006, cette prestation est destinée à accompagner l'accès au logement locatif des bénéficiaires. Elle prend la forme d'un prêt à taux zéro, d'une durée maximale de trois ans. Sa gestion est actuellement confiée à l'Établissement financier du crédit social des fonctionnaires (Créserfi).

En 2009, 208 agents ont bénéficié d'un *Prêt mobilité* et la dépense à ce titre s'est montée à 0,02 million d'euros. Pour l'année 2010 la dépense est estimée à environ 0,03 million d'euros, correspondant à 250 bénéficiaires environ. Ce faible nombre de dossiers, au regard des autres prestations interministérielles d'action sociale, semble être lié à la nature même de la prestation, à savoir un prêt remboursable et non une aide directe. Par ailleurs, plusieurs ministères proposent des dispositifs de prêts à leurs agents. Une réflexion a été engagée avec les membres du Comité interministériel d'action sociale sur une rénovation possible de cette prestation.

- *Les deux prestations CESU - garde d'enfant*

Afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'État employeur participe au paiement des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants âgés de moins de trois ans et de trois à six ans, grâce aux prestations interministérielles d'action sociale *CESU - garde d'enfant 0/3 ans* et *CESU - garde d'enfant 3/6 ans*. La gestion de ces deux prestations est actuellement confiée à la société ACE, émetteur agréé de CESU.

S'agissant du *CESU - garde d'enfant 0/3 ans*, la dépense est évaluée en 2009 à 26,3 millions d'euros, pour 90 000 ouvertures de droits au titre de 2009 enregistrées, soit une augmentation de la dépense de près de 6,5 % par rapport à l'année 2008. Le succès de la prestation devrait se confirmer en 2010 et 2011. Les prévisions de dépense se montent en effet à 31,9 millions d'euros en 2010 et 33,5 millions d'euros en 2011, ce qui correspond respectivement à 97 000, puis environ 102 000 ouvertures de droits.

La prestation *CESU - garde d'enfant 3/6 ans*, connaît également une montée en charge très rapide : 16,3 millions d'euros ont été consacrés au dispositif en 2009, pour 60 000 ouvertures de droits, soit une augmentation de la dépense de 25 % par rapport à 2008. Pour 2010 et 2011, les prévisions de dépense se montent respectivement à 24 et 25,2 millions d'euros. Le nombre des ouvertures de droits attendues au titre de chacune de ces deux années est quant à lui estimé à environ 71 000 et 73 000.

Dans un contexte budgétaire très contraint, le Rapporteur spécial se félicite du maintien de l'effort de l'État en ce qui concerne les prestations sociales à destination de ses agents.

B.– LE PÉRIMÈTRE ET LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

1.– Aucun emploi n'est inscrit sur le programme *Fonction publique*

Dans sa note sur l'exécution du budget pour l'exercice 2009, la Cour des comptes proposait de regrouper dans un seul programme les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP). Cette proposition recouvre la recommandation émise par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui, ayant analysé la stratégie de performance et les indicateurs de suivis du programme *Fonction publique* (septembre 2010), propose de rattacher à ce programme les crédits du titre 2 de la DGAFP, aujourd'hui inclus dans le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

La réponse apportée par le DGAFP au non rattachement des crédits de ses personnels au programme *Fonction publique* tient essentiellement à la relative modestie de la taille de la direction, qui justifierait la recherche d'économie d'échelle et la perspective de fongibilisation des crédits disponibles dans un ensemble plus élargi.

En l'état, l'architecture budgétaire des moyens mis à la disposition de la DGAFP s'articule ainsi :

- **les moyens d'intervention de la DGAFP** sont portés par le programme *Fonction publique* dont la responsabilité est exercée par le directeur général de l'administration et de la fonction publique. Le programme est inscrit dans la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et placé sous la responsabilité du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique ;

- **les dépenses de personnel de la DGAFP et le plafond d'emplois correspondant** sont inscrits sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*», action 7 *politique de la Fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* (12,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et 157 ETPT prévus en 2011) ;

- **les moyens de fonctionnement courant** dépendent du programme support *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* et sont alloués sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement. En l'espèce, ce mode opératoire n'est pas spécifique à la DGAFP, il résulte de l'existence même d'un programme support au sein de la mission qui a vocation à mutualiser les moyens de fonctionnement de l'ensemble des directions de l'administration centrale des ministères économique et financier (4,5 millions d'euros prévus en 2011).

Cette construction budgétaire n'a pas été modifiée suite aux décrets du 1^{er} avril 2010 qui ont défini les attributions respectives d'une part du ministre du Travail, de la solidarité et de la fonction publique et d'autre part, du ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

S'agissant plus particulièrement de la période d'exécution budgétaire 2010 restant à couvrir et au titre de laquelle la loi de finance 2010 et ses décrets de répartition des crédits ont désigné le ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, ordonnateur des dépenses du programme *Fonction publique*, les ministres se sont donc accordés pour que ces éléments fassent l'objet d'une délégation de gestion en application de l'article 2 du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004.

Il convient par ailleurs de signaler que la dernière phase du processus de rattachement de la DGAFP au ministère chargé du budget comprend un déménagement physique de ses personnels sur un site proche de Bercy. À ce stade, celui-ci est défini : il s'agit du carré Austerlitz situé boulevard Diderot dans le 12^{ème} arrondissement. Ce choix a été arrêté en tenant compte de la nécessité en tant que direction d'état-major de se situer géographiquement proche des autres directions d'état-major avec lesquelles les synergies sont les plus marquées ainsi que de l'utilité fonctionnelle de regrouper la totalité des services de la direction. Les modalités techniques ainsi que le calendrier des opérations sont en cours d'arbitrage.

2.– Le coût complet d'un élève de l'ENA enfin calculé

La dimension relative à la modernisation et au pilotage de la gestion des ressources humaines dans les trois fonctions publiques est prise en compte à travers la stratégie de performance du programme et notamment par la fixation d'un objectif que mesurent trois indicateurs portant sur la gestion des ressources humaines. Ils sont rattachés à des actions essentielles : la promotion de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, le développement de la rémunération à la performance et la modernisation de la gestion des ressources humaines au travers de la refonte des statuts.

Le projet annuel de performances 2011 ne comporte aucun changement sur les objectifs, mais un nouvel indicateur s'est substitué à un ancien, un indicateur a été élargi et un troisième ajusté.

S'agissant des indicateurs, l'indicateur *Suites données aux conférences de GPRH* s'est substitué à l'indicateur *Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de GPRH*, lequel n'était plus pertinent, la cible 100 % ayant été atteinte dès 2010.

Ce nouvel indicateur devrait rendre compte de la réalisation des engagements collectifs réciproques pris entre la DGAFP et les directions de ressources humaines (DRH) lors des conférences de gestion prévisionnelles des ressources humaines ministérielles. La cible fixée pour 2011 est de 60 % et devrait atteindre 70 % en 2013.

Par ailleurs, l'indicateur relatif à la rémunération à la performance qui ne concernait que la catégorie A de la filière administrative, a été élargi à la catégorie B de cette même filière ainsi qu'à la filière sociale et technique. La prise en compte de la performance, collective et individuelle, dans la rémunération des agents (et particulièrement des cadres) est une voie essentielle de modernisation de la GRH dans la fonction publique de l'État. La fixation d'objectifs clairs, assortis d'indicateurs permettant de mesurer de façon objective la réalisation de ces objectifs, doit permettre de responsabiliser les agents et de développer la culture du résultat. Ainsi, 80 % des agents de la catégorie A de la filière administrative devraient bénéficier de la rémunération à la performance en 2011, le taux étant fixé à 100 % en 2013. Les cibles 2011 et 2013 sont respectivement de 50 % et 90 % pour la catégorie B de la filière administrative, 50 % et 100 % pour la filière sociale et 30 % et 80 % pour la filière technique. **Le Rapporteur spécial aurait souhaité trouver dans le projet annuel de performances des explications à ces cibles différentes selon les catégories d'agents.**

Enfin, **l'indicateur afférent aux dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA a été ajusté.** Le CIAP, bien que considérant dans son rapport de septembre 2010 que la pertinence des indicateurs du programme était globalement fiable, avait d'ailleurs recommandé la révision du mode de calcul de cet indicateur.

Ainsi, la méthode d'élaboration de l'indicateur est désormais alignée sur celle des IRA conformément à l'annexe VI de la circulaire de la direction du budget du 15 mars 2010 visant à harmoniser les méthodes de calcul des coûts de formation. Le coût de formation d'un élève de l'ENA a été ajusté vers un coût complet. La nouvelle méthode est appliquée à compter de la prévision 2010 actualisée.

Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cet alignement dans le mode de calcul du coût de la formation initiale entre l'ENA et les IRA, alignement que son prédécesseur n'avait eu de cesse de demander lors des examens des projets de loi de finances précédents. Le coût complet actualisé, en 2010, d'un élève des IRA est établi à **54 150 euros par an**, celui d'un élève de l'ENA, recalculé selon la nouvelle méthode, est de **77 800 euros**. Les cibles 2011 et 2013 sont respectivement de 54 926 euros et 55 865 euros pour un élève des IRA et de 81 100 euros et 84 800 euros pour un élève de l'ENA.

Compte tenu de ces différences de coûts, le Rapporteur spécial estime que l'ENA possède de réelles marges de progression pour rationaliser et optimiser sa gestion.

II.– LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE : VERS UNE VRAIE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A.– LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS

1.– Les effectifs de l'État et des opérateurs diminuent en 2011

a) Les effectifs des ministères (budget général et budgets annexes) diminueront de 31 426 ETPT en 2011

La LOLF a entraîné un changement profond du mode de comptabilisation des emplois publics. Les principales définitions sont indiquées dans le tableau présenté ci-après.

DÉFINITIONS

Effectifs budgétaires : unité de décompte des emplois utilisée avant l'entrée en vigueur de la LOLF (jusqu'en 2005) ; les lois de finances autorisaient des « emplois budgétaires », qu'ils fussent pourvus ou non, donnant à cette notion un caractère juridique et en grande partie virtuel.

Effectifs physiques : unité de décompte reposant sur un recensement des personnes physiquement présentes à une date donnée ; cette unité est encore utilisée chez certains opérateurs de l'État qui ne sont pas passés aux décomptes en ETP ou ETPT.

Équivalent temps plein (ETP) : unité de décompte reposant sur un recensement des agents rémunérés, quel que soit leur statut juridique (fonctionnaire, contractuel) et qui prend en compte la quotité de temps de travail des agents (temps plein, temps partiel) ; les décomptes en ETP sont progressivement remplacés par les décomptes en ETPT, plus précis.

Équivalent temps plein travaillé (ETPT) : unité de décompte reposant sur un recensement des agents rémunérés, quel que soit leur statut juridique (fonctionnaire, contractuel) et qui prend en compte la quotité de temps de travail des agents (temps plein, temps partiel) et la durée de temps travaillée sur l'année (par exemple embauche au 1^{er} juillet) ; au fur et à mesure de l'affinement des statistiques, les décomptes en ETPT tendent à se généraliser.

Plafond d'autorisation d'emplois (PAE) : plafond des emplois de l'État voté chaque année par le Parlement et mesuré en ETPT (article 52 du projet de loi de finances pour 2011) ; depuis la loi de finances pour 2009, le Parlement vote également un « plafond des emplois » des opérateurs de l'État (article 53 du projet de loi de finances pour 2011) et un « plafond des emplois » des établissements à autonomie financière (article 54 du projet de loi de finances pour 2011).

En 2011, le schéma d'emplois s'établit à **31 426 suppressions d'emplois** (budget général), pour un nombre de départs en retraite évalué à environ 62 000, ce qui représente un taux de non remplacement des départs en retraite de 51 %.

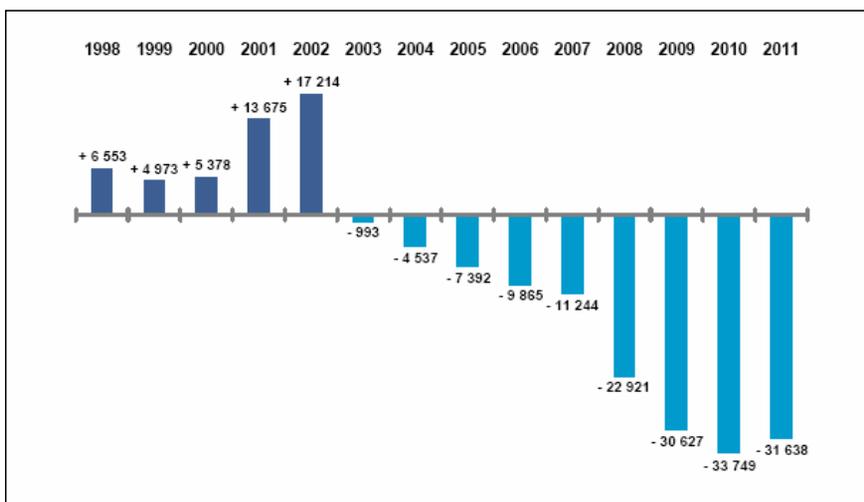
Le Gouvernement a par ailleurs annoncé lors du débat d'orientation sur les finances publiques que ce seront respectivement 32 800 et 33 000 ETP qui ne seront pas remplacés en 2012 et 2013. Ce niveau correspond à la poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux sur les deux années

considérées, selon des prévisions de départ à la retraite qui s'élèvent à 63 200 ETP en 2012 et 62 600 ETP en 2013 (hors incidence de la réforme des retraites en cours de discussion au Parlement).

Au total, sur la période 2011 à 2013, le nombre de postes non remplacés serait de l'ordre de 100 000 ETP, ce qui correspond aux suppressions d'emplois constatées entre 2007 et 2010.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MINISTÉRIELS EN LOIS DE FINANCES

(en effectifs budgétaires, puis à partir de 2006 en ETP)



Source : Dossier de presse du projet de loi de finances 2011.

Le plafond des autorisations d'emplois ministériels s'établira en 2011 à 1 962 905 ETPT contre 2 007 745 en 2010 (**réduction de 44 840 ETPT** à périmètre constant). En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 1 975 023 ETPT contre 2 020 252 ETPT en 2009 (**réduction de 45 229 ETPT** à périmètre constant). Les budgets annexes réduisent leurs effectifs de 212 ETP (contrôle aérien, JO et documentation française).

Cette réduction s'explique essentiellement par la mise en œuvre de la **règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux** : cependant compte tenu de leur étalement au cours de l'année, les suppressions de 2010 ont un impact net de - 17 650 ETPT et celles de 2011 de - 12 750 ETPT. Par ailleurs, l'application du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été modulée en fonction des priorités gouvernementales et des opportunités identifiées dans le cadre de ces réformes (par exemple, 400 emplois seront créés au ministère de la Justice et aucune suppression de postes n'est programmée dans le domaine de l'Enseignement supérieur et de la recherche).

La diminution des effectifs résulte également de mesures de transfert et de corrections techniques :

– les transferts (– 34 200 ETPT) correspondent, essentiellement, au passage à l'autonomie financière d'une nouvelle vague d'établissements d'enseignement supérieur et aux conséquences de la mise en place des Agences régionales de santé (ARS) ;

– les corrections techniques (+ 19 800 ETPT), qui n'entraînent aucune conséquence en matière d'emplois comme de masse salariale, correspondent à l'amélioration des modalités de décompte des emplois, en vue de parvenir à une vision plus exhaustive du total des emplois et de remédier à des biais introduits lors de la mise en œuvre de la LOLF en 2006.

SCHÉMAS D'EMPLOIS DU PLF 2011

(en ETP)

	Solde des créations et suppression de postes (en ETP)	Plafond des autorisations d'emplois (en ETPT)
Budget général	– 31 426	1 962 905
Affaires étrangères et européennes	– 160	15 402
Alimentation, agriculture et pêche	– 650	32 293
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	– 3 127	142 466
Culture et communication	– 93	11 132
Défense	– 8 250	301 341
Écologie, énergie, développement durable et mer	– 1 287	62 371
Économie, industrie et emploi	– 273	14 344
Éducation nationale	– 16 000	968 194
Enseignement supérieur et recherche	0	24 485
Espace rural et aménagement du territoire	– 1	146
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	0	612
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	– 1 597	282 755
Justice et libertés	400	75 825
Services du Premier ministre	15	3 529
Conseil et contrôle de l'État	40	5 580
Travail, solidarité et fonction publique	– 443	22 430
Budgets annexes	– 212	12 118
Contrôle et exploitations aériens	– 188	11 268
Publications officielles et information administrative	– 24	850
Total général	– 31 638	1 975 023

Source : dossier de presse du projet de loi de finances pour 2011.

b) La règle du non remplacement appliquée aux opérateurs de l'État en 2011

Au titre des mesures RGPP et compte tenu des différentiels relatifs au rythme des départs en retraite par rapport à l'État, **les opérateurs sont tenus de se conformer à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui que fournit l'État en appliquant la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux.**

Cet effort équivaut à une réduction du plafond d'emplois de 1,5 % en ETP par an sur trois ans. **Le Rapporteur spécial se félicite de voir enfin les opérateurs de l'État partager l'effort entrepris par l'État depuis le début de la législature.**

Pour 2011, la réduction globale du plafond d'autorisation d'emplois s'établit à -0,8 % (-2 629 ETP). En neutralisant l'exonération d'effort consenti pour cinq programmes de la mission Recherche et enseignement supérieur, la réduction nette du plafond d'autorisation d'emplois correspond à -1,8 %.

Le plafond d'emplois à périmètre constant par rapport à 2010 s'élève à **336 251 ETP dans le projet de loi de finances 2011**. Ce plafond s'explique par une augmentation de 1 000 ETP au titre du relèvement du plafond d'emplois de Pôle emploi, d'une suppression de 304 ETP au titre de mesures de périmètre : sortie des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (ASQAA), de l'association française de normalisation (AFNOR), de L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) et entrée de la Société du Grand Paris, de l'Agence du service civique, de l'École nationale supérieure maritime, du Musée Picasso, de la Délégation interministérielle pour l'éducation numérique en Afrique, du Marais poitevin et de l'Agence de financement du logement locatif social) et de 29 983 ETP au titre du transfert des personnels de l'État vers les nouvelles universités à statut autonome, l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), les écoles nationales des sports, l'Agence de la sécurité sanitaire et de l'environnement (ANSÉS) et l'Office national des anciens combattants (ONAC).

2.- Vers une maîtrise des dépenses de personnel de l'État ?

Selon le Gouvernement les **dépenses de personnel** hors pensions passeront de 82,1 milliards d'euros en 2010 à **82,7 milliards d'euros en 2011** et **81,7 milliards d'euros en 2013**, soit une diminution de plus de 0,4 % en fin de période de programmation par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Au total, les **dépenses de personnel, charges de pension** incluses, représenteraient un total de **117,2 milliards d'euros en 2011**, (117 milliards en 2010) soit **41 %** du total des **crédits du budget général** (286,4 milliards d'euros), selon les calculs effectués par le Gouvernement.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère évalue les économies générées par le non remplacement des départs en retraite à 860 millions d'euros en 2009 et à 890 millions d'euros en 2010. Sur la période 2011 à 2013, ce sont près de 3 milliards d'euros d'économies supplémentaires liées au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui sont prévus. Cependant, ces économies ne garantissent pas à elles seules la stabilisation des dépenses de personnels.

À ce sujet, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé le 29 juin 2010 à la Cour des comptes, en application des dispositions du paragraphe 2° de l'article 58 de la LOLF, de réaliser une enquête permettant de répondre à la question de la stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État.

Les travaux de la Cour indiquent qu'à l'horizon 2012-2013, *si l'orientation vers une stabilisation de la masse salariale en valeur dans les années du prochain budget triennal est retenue, un gel du point jusqu'à fin 2013 semble techniquement nécessaire. La garantie individuelle de pouvoir d'achat et les mesures en faveur des bas salaires peuvent permettre d'en atténuer les effets sur les agents sans en remettre en cause le gain budgétaire. Un strict plafonnement des enveloppes de mesures catégorielles et diverses, à 400 millions d'euros pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité plus 100 millions d'euros pour les autres mesures en moyenne de 2011 à 2013, est aussi une condition nécessaire.*

À plus long terme, le gel du point d'indice au-delà de 2013 semblant difficile à maintenir, *la maîtrise de la masse salariale devra donc s'appuyer sur d'autres leviers. Le taux de rétrocession de 50 % des économies induites par les gains de productivité pourrait être réduit et une réflexion sur ce point serait souhaitable à tout le moins avant la LFI pour 2013.*

Le Rapporteur spécial estime qu'au-delà de la recherche de mesures permettant la stabilisation de la masse salariale de l'État, il est indispensable de s'atteler de la même façon à la stabilisation de celles de la fonction publique territoriale et hospitalière.

B.– LES RÉELLES AVANCÉES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) DE LA FONCTION PUBLIQUE

1.– La gouvernance de la GRH de la fonction publique

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique ne se limite pas à l'application des règles statutaires ou à la gestion administrative des personnels ; elle a plus fondamentalement pour objectif de mobiliser et d'adapter les compétences des personnels aux besoins des employeurs publics.

En veillant à la cohérence des politiques RH pour maintenir l'unité de la fonction publique et de la mise en œuvre des orientations gouvernementales, en s'assurant des conditions effectives du dialogue social et en apportant un appui pour développer les nouvelles approches de GRH, la DGAFP se positionne comme la « DRH groupe » de l'État.

Le dispositif de gouvernance de la fonction publique mis en œuvre comprend les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), les séminaires avec l'ensemble des DRH et des secrétaires généraux des ministères, le comité des DRH public/privé, les réseaux européens et la diffusion de l'information et des études sur l'emploi public.

En 2010, la DGAFP a tenu quinze conférences avec les DRH ministérielles sur une période de trois mois. Un certain nombre de sujets considérés comme prioritaires ont été mis en exergue par la circulaire du 18 décembre 2009 relative aux conférences de GPRH : mise en œuvre de la RGPP, réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), articulation entre la GPRH nationale et sa traduction au niveau régional, grands chantiers de rénovation de la structure des carrières (la réforme de la catégorie B notamment), poursuite de la construction d'une fonction publique de métiers (notamment par les fusions de corps), performance de la fonction RH, gestion de la mobilité, extension de la rémunération à la performance, place des femmes dans l'encadrement supérieur, diversité, environnement professionnel et santé au travail.

Par ailleurs, une actualisation de l'analyse des évolutions de la structure des effectifs et des emplois à horizon 2011, et des orientations prévues pour la période 2011-2013 a été demandée à chaque ministère dans le cadre de leur schéma stratégique de GPRH. Dans la mesure de leurs possibilités, les ministères sont appelés à présenter une cartographie par région des métiers en sureffectifs et en sous-effectifs. En outre, les ministères ont été invités à présenter leur dispositif d'accompagnement des mobilités (mise en œuvre de la loi mobilité et parcours professionnels, entretiens de carrière, périodes de professionnalisation, accompagnement indemnitaire des mobilités, etc.) ;

Enfin, depuis cette année, outre les annexes sur les mesures catégorielles et l'encadrement supérieur, les ministères renseignent une annexe dédiée aux indicateurs de performance RH. Celle-ci prend appui, notamment, sur un panel de dix indicateurs de performance.

2.– Une première estimation du coût des fusions de corps

La mise en œuvre de **fusions de corps** vise à améliorer la gestion des personnels tant du point de vue du déroulement des carrières que de celui de l'organisation fonctionnelle. En effet, le regroupement des corps dans des entités plus vastes doit permettre de favoriser la mobilité des personnels, d'atteindre une meilleure allocation des ressources humaines, d'élargir les possibilités d'avancement, le développement de la déconcentration et la gestion de proximité, et des économies de gestion.

À la suite des opérations de regroupement mises en œuvre depuis 2005, le dénombrement des corps de la fonction publique de l'État s'établit ainsi :

– **380 corps actifs**, c'est-à-dire dans lesquels l'administration continue de recruter et qui bénéficient d'une commission administrative paritaire qui se réunit régulièrement, dont 83 dans les établissements publics (23 %).

– **222 corps en voie d'extinction**, soit de fait, soit de droit, dont 71 dans les établissements publics (32 %).

Il apparaît cependant après analyse que le nombre de corps actifs par ministère n'est pas proportionnel au nombre de fonctionnaires : on constate ainsi que 70 corps regroupent 80 % des effectifs des administrations de l'État (hors établissements publics) et que 115 corps des administrations de l'État et 116 corps d'établissements publics comptent moins de 150 fonctionnaires. Par ailleurs la politique de fusion a rarement dépassé le périmètre de chaque ministère.

À partir de ce constat, le Gouvernement a souhaité engager un nouveau programme de fusions autour des trois axes suivants :

– transformation de corps actuellement régis par des statuts communs en corps interministériels, tout en préservant une large latitude de gestion à chaque ministère ;

– poursuite des fusions « traditionnelles » de corps, notamment à l'occasion de la mise en place du nouvel espace statutaire de la catégorie B, ces fusions qui ont vocation à regrouper des corps relevant d'une même logique de métiers pouvant intervenir dans un cadre ministériel ou interministériel ;

– réduction du nombre de corps à faible effectif, soit par leur mise en extinction, soit par l'intégration de leurs membres dans un autre corps relevant de la même logique de métiers.

L'objectif du Gouvernement est de parvenir au terme des cinq prochaines années à un nombre de 230 corps vivants, par suppression de 150 corps. Le calendrier précis de ce programme sera établi par la DGAFP, en concertation avec les ministères, avant la fin de l'année 2010.

En ce qui concerne le coût des fusions de corps, dont le précédent Rapporteur spécial déplorait ne pas avoir eu communication en 2009, la DGAFP indique en réponse au questionnaire budgétaire de cette année que : *« pour la fonction publique de l'État, le coût du reclassement indiciaire des personnels de catégorie B entrant dans le champ du nouvel espace statutaire a été estimé à 90 millions d'euros hors CAS pension. La revalorisation, à compter de fin 2011, des deux derniers échelons de ces corps est quant à elle estimée à 10 millions d'euros hors CAS pension. Ce chiffrage a été réalisé en tenant compte des modalités d'intégration échelon par échelon en fonction de la structure démographique des corps concernés. »*

Le Rapporteur spécial se demande si les économies de gestion censées avoir été réalisées par la mise en œuvre de ces fusions de corps sont à la hauteur du coût annoncé ?

3.— La mise en œuvre progressive de la prime de fonctions et de résultats (PFR)

L'indemnité de performance en faveur des directeurs d'administration centrale mise en place dès 2006 a été étendue aux secrétaires généraux des ministères en 2009. Cependant, pour les emplois fonctionnels de direction au sein des administrations centrales (chef de service, directeur adjoint, sous-directeur) et pour les chefs de services déconcentrés, les secrétaires régionaux aux affaires régionales et leurs adjoints, il a été choisi de se référer à un dispositif de type prime de fonctions et de résultats (PFR), afin de poursuivre le travail de refondation et de simplification des régimes indemnitaires des emplois de direction.

Le dispositif cadre de la prime de fonctions et de résultats, instauré par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des corps de fonctionnaires relevant de la filière administrative. La PFR se déploie progressivement depuis 2009 aux différents niveaux hiérarchiques de l'administration. Il est prévu qu'elle s'applique à tous les attachés au plus tard au 1^{er} janvier 2012.

La PFR, qui se substitue aux régimes indemnitaires existants, comprend une part fonctionnelle, modulable pour tenir compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées et une part individuelle modulable pour tenir compte de la performance des résultats obtenus et de la manière de servir de l'agent. Ces deux parts sont cumulables et modulables indépendamment l'une de l'autre sur la base de coefficients multiplicateurs appliqués à un taux de référence :

Par ailleurs, la PFR pourra être étendue aux autres fonctions publiques. La loi du 5 juillet 2010 relative à la modernisation du dialogue social dans la fonction publique comporte deux dispositions permettant d'asseoir la politique de rémunération à la performance et l'extension de la PFR dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Dans la fonction publique hospitalière, le protocole d'accord du 2 février 2010 prévoit son application aux cadres de santé d'ici 2011.

À l'issue des discussions salariales avec les organisations syndicales de l'été 2010, le Gouvernement s'est engagé, sur la période 2011 à 2013, à la poursuite de l'extension, dans la fonction publique de l'État, de la rémunération à la performance à la filière technique et à la filière sociale, dans le cadre des fusions de corps ou de la création de corps interministériels. La PFR pourra également être étendue aux agents de catégorie C de la filière administrative sur la base des demandes exprimées par les ministères.

En ce qui concerne **l'intéressement collectif**, le Gouvernement avait confié à notre collègue Michel Diefenbacher la mission de proposer un dispositif d'intéressement collectif dans les trois fonctions publiques. Sur la base du rapport remis fin mai 2009, le Gouvernement a ouvert une négociation avec les organisations syndicales de fonctionnaires sur ce thème, de mai 2009 à mars 2010. Un projet d'accord cadre concernant les trois fonctions publiques a été élaboré, sans toutefois aboutir à la phase de signature par les syndicats.

La loi du 5 juillet 2010 relative à la modernisation du dialogue social dans la fonction publique comporte des dispositions destinées à permettre l'instauration au sein de chaque fonction publique d'un dispositif d'intéressement collectif.

4.– La mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a poursuivi trois grands objectifs :

– lever tous les obstacles statutaires et financiers à la mobilité de manière à ce que chaque fonctionnaire puisse, conformément aux engagements pris par le Président de la République en 2007, exercer ses souhaits de mobilité ; la loi offre ainsi des garanties concrètes aux fonctionnaires qui souhaitent évoluer dans leur vie professionnelle telles que le droit au départ en mobilité, la possibilité d'être intégré directement dans un autre corps ou cadre d'emploi, le droit à intégration après cinq ans de détachement, la reconnaissance des avantages de carrière acquis lors d'une mobilité ;

– créer les conditions qui permettront d'assurer la continuité et l'adaptabilité du service ; la loi harmonise les conditions de recours à l'emploi contractuel et autorise le recours à l'intérim dans les trois fonctions publiques. Elle crée un dispositif d'accompagnement personnalisé pour les fonctionnaires de l'État confrontés à la réorganisation de leur service. Elle offre également un cadre juridique sécurisé aux transferts d'activités entre collectivités publiques, ainsi qu'entre collectivités publiques et organismes privés et garantit ainsi aux agents concernés par ces opérations la continuité de leur emploi ;

– moderniser les pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines dans la fonction publique ; la loi contient ainsi diverses dispositions permettant de diversifier le recrutement dans la fonction publique (création de corps interministériels, ouverture des concours internes aux ressortissants communautaires), moderniser les règles d'évaluation et d'avancement (généralisation de l'entretien professionnel, possibilité d'accéder aux grades supérieurs des corps et cadres d'emplois par la voie d'un concours ou par promotion) et simplifier la gestion statutaire des personnels (dématérialisation du dossier individuel).

Pour accompagner la mise en œuvre de ces réformes dans de bonnes conditions, de nouveaux outils de gestion et d'accompagnement des mobilités ont été déployés à partir de 2008.

Il s'agit notamment de la généralisation des **conseillers en mobilité-carrière** (CMC) qui vise à accompagner, de manière personnalisée, les agents qui se trouvent, à court terme, privés de postes ou dont les compétences vont devenir rapidement obsolètes.

De même, la **bourse interministérielle de l'emploi public** (BIEP) mise en place en 2008 s'est imposée comme un outil indispensable garantissant une meilleure information des agents sur les postes vacants. Le site répond aux attentes des agents puisqu'ils ont été plus de 4,5 millions à le consulter, et 30 000 à s'être abonnés. Les recruteurs sont également au rendez-vous avec 25 000 annonces publiées par plus de 500 recruteurs publics inscrits.

Par ailleurs, l'année 2010 a connu un important développement dans le cadre de la mise en place de plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines. Le réseau de bourses régionales d'emplois mis en place dans ce cadre a contribué à la constitution d'un véritable marché de l'emploi public local avec près d'un millier d'annonces proposées.

Enfin le Rapporteur spécial note que **la mobilité a un coût** (primes de restructuration, formation, aides au déménagement...). **Or la DGAFP indique que la plupart de ces mesures étant en cours de déploiement, il n'est pas possible à ce stade de prévoir le coût de leur mise en œuvre.** Ces dépenses nouvelles pour les administrations devraient en partie être couvertes par les retours garantis par la mise en œuvre de l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

5.- La modernisation des modes de recrutement

Trois rapports ont été déposés ces dernières années sur la modernisation des modes de recrutement de la fonction publique : Mme Marine Dorne-Corraze le 22 juillet 2008 sur l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique ; Mme Corinne Desforges le 19 février 2009 sur les concours d'accès à la fonction publique de l'État ; et M. Raymond-François Le Bris le 16 février 2009 sur la formation initiale des agents de l'État.

Sur la base de ces rapports, un plan d'action a été établi par la DGAFP comportant les principales mesures jugées prioritaires pour moderniser, simplifier et améliorer le dispositif de recrutement dans la fonction publique.

• En ce qui concerne **la redéfinition du contenu des concours**, la démarche commencée dès 2007 a débouché sur des chantiers de grande ampleur qui ont conduit à ce jour à réformer plus de 300 concours et examens professionnels. Elle a consisté d'une part à définir le contenu des concours en

fonction des compétences requises pour exercer les métiers, d'autre part à mettre en adéquation le programme et le contenu des épreuves avec le niveau de diplôme requis pour se présenter au concours. La volonté de professionnalisation s'est traduite par la mise en place d'épreuves fondées sur des mises en situation et des résolutions de cas pratiques, ainsi que par le développement d'une mesure emblématique, désormais présente dans plus de 130 voies de recrutement : la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP). Particulièrement adaptée aux concours internes et troisième voie, la RAEP, qui s'appuie sur la constitution, par les candidats, d'un dossier permettant de mettre en valeur les expériences et les compétences acquises au cours d'une carrière, traduit concrètement une autre façon d'appréhender les épreuves orales d'admission, entendues désormais, grâce à cette modalité particulière, comme un véritable entretien de recrutement.

- La mise en œuvre de la **professionnalisation des jurys de concours** a favorisé l'élaboration par la DGAFP d'un guide à l'attention des services chargés du recrutement et des présidents et membres de jury. Ce guide regroupe les principales dispositions législatives, réglementaires, jurisprudentielles et pratiques relatives au recrutement dans la fonction publique et les bonnes pratiques à adopter dans l'organisation et le déroulement des concours administratifs pour assurer la sécurité juridique des procédures de recrutement. Il rappelle en particulier les règles applicables en matière de composition des jurys pour assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les jurys et comités de sélection.

- Une **meilleure communication sur les recrutements et la simplification des procédures d'inscription** est permise par le portail d'information sur les recrutements de la fonction publique de l'État (SCORE). Opérationnel depuis le 12 mai 2010, ce site est dédié au grand public et aux agents publics et se fixe pour objectifs de centraliser les informations relatives au recrutement dans la fonction publique de l'État, actuellement dispersées dans les multiples sites ministériels.

- En ce qui concerne la **réforme de la formation initiale dans les écoles de fonctionnaires** le premier bilan de la mise en œuvre des prescriptions montre que l'évolution des dispositifs de formation des ministères est conforme aux priorités définies par la DGAFP, et que les avancées de certains chantiers statutaires de fusion des corps offrent un terrain favorable à des mesures de rationalisation de l'appareil de formation.

Dans la seconde phase de la démarche de révision générale des politiques publiques, il est demandé aux ministères de poursuivre la professionnalisation des formations et l'accélération des rapprochements ou fusions (lorsqu'ils paraissent pertinents) et de transmettre leur plan d'action pour la fin du second semestre de 2010.

6.– La promotion sociale dans la fonction publique

Les actions menées en faveur de la promotion sociale relèvent à la fois d'une politique de promotion de l'égalité dans la fonction publique tant pour l'accès à cette dernière qu'en cours de carrière, et d'une politique de diversification du recrutement par le biais de voies adaptées au profil des candidats.

● **La Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique** signée le 2 décembre 2008 constitue un engagement moral fort dans le sens des valeurs qui doivent guider l'action des administrations et des agents qui les composent : égalité, laïcité, impartialité et neutralité, principe de non discrimination, articulé aux thèmes qui couvrent les grands domaines de la carrière. Le suivi de la mise en œuvre de la Charte est assuré au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, dont le premier consacré à ces questions s'est déroulé le 17 décembre 2009 en présence du président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). La DGAFP et la HALDE ont produit un rapport en commun qui décline chaque article de la Charte et comprend une synthèse des bonnes pratiques ministérielles et des voies d'amélioration en matière de promotion de l'égalité. L'ensemble des ministères a été invité en 2010 à travailler sur la mise en place de cellules d'alerte et d'écoute au profit des agents s'estimant victimes de discriminations. À la fin de l'année, un nouveau bilan de l'application de la Charte sera présenté au Conseil supérieur de la fonction publique.

● **Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE)** ouvre l'accès aux corps et cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique, aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification, via un contrat de droit public qui donne vocation à être titularisé après une formation en alternance. Depuis sa mise en œuvre au début 2006, plus de 2 700 postes ont été offerts, représentant de 11 à 20 % des offres de recrutement externes en catégorie C (corps administratifs et techniques) au sein de la fonction publique de l'État.

● **Le recrutement sans concours en catégorie C**, pérenne depuis 2007 au sein de la fonction publique de l'État, à l'instar des deux autres fonctions publiques, a permis d'offrir depuis sa mise en œuvre plus de 5 400 postes.

● L'opération **Parrainage pour la fonction publique** prévoit un renforcement de l'information auprès des candidats potentiels sur les concours de la fonction publique, un tutorat individuel mis en place par certaines écoles de service public pour aider certains candidats à préparer ces concours et un soutien financier pour les plus méritants dans le cadre de la préparation des concours. Entre septembre 2007, début du dispositif, et septembre 2010, 4 000 allocations de 2000 euros ont été versées au total.

• **Les classes préparatoires intégrées (CPI)** mises en œuvre À la suite des déclarations du Président de la République, à l'École Polytechnique, le 17 décembre 2008, plusieurs ministres dont celui chargé de la fonction publique, ont décidé de mettre en place, pour la première fois en 2009, une classe préparatoire intégrée (CPI) à leurs écoles d'application.

Le développement de ce dispositif, auquel le Gouvernement a souhaité donner une grande ampleur, a pu s'appuyer sur l'exemple des écoles qui avaient été précurseurs en la matière, en particulier l'École nationale de la magistrature et l'École nationale supérieure de police.

Ces CPI ont pour objet d'aider des étudiants ou des demandeurs d'emploi, de condition modeste, à préparer les concours externes de la fonction publique en leur apportant un soutien pédagogique renforcé, un appui financier et la compétence d'un tuteur. Ce dispositif est soumis à condition de ressources, de mérite et de motivation. Une aide financière est apportée par le biais des allocations pour la diversité dans la fonction publique. Certaines écoles ont pu également mettre en place des facilités d'hébergement et de restauration (soit en propre, soit au moyen d'un conventionnement avec les CROUS).

À ce jour, le dispositif compte une vingtaine de classes préparatoires intégrées. Ainsi, aux écoles qui avaient une expérience plus ancienne dans ce domaine, sont notamment venus s'ajouter l'ENA, les IRA, les écoles relevant du ministère du budget (cadastre, douanes, impôts ...), l'École des hautes études de santé publique, l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour la rentrée 2010, deux nouvelles classes préparatoires ont été créées, d'une part, au sein de l'Institut national du patrimoine et, d'autre part, au sein de l'École des officiers de gendarmerie, chacune d'entre elle recevant plus d'une dizaine d'élèves. Un bilan relatif à la mise en œuvre de l'ensemble de ces préparations incluant les taux de réussite sera effectué dans le courant du dernier trimestre 2010.

C.– DIALOGUE SOCIAL, SALAIRES, RETRAITES

1.– La rénovation en cours du dialogue social

Les dernières années ont vu une reprise sans précédent de la **politique contractuelle** dans la fonction publique, avec notamment les « accords Jacob » sur les carrières, les accords sur la formation professionnelle ou sur le pouvoir d'achat, sans parler du débat national sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique, lancé le 1er octobre 2007 et qui a abouti à la présentation en avril 2008 du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. La signature des accords de Bercy de mai 2008 relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique ouvre une période nouvelle de démocratie sociale. Cet accord est le premier signé en la matière et a été paraphé par six des huit organisations syndicales représentant plus de 75 % des personnels des trois fonctions publiques.

Pierre angulaire de la transposition des accords de Bercy, **la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique** revisite toutes les composantes du dialogue social, qu'il s'agisse des conditions d'accès aux élections professionnelles, des lieux de la concertation, de la place de la négociation ou des garanties et moyens alloués aux syndicats pour faire vivre ce dialogue.

À l'exception des dispositions relatives à la négociation qui sont d'application directe, ses dispositions requièrent l'intervention de décrets d'application. Ces décrets, notamment ceux relatifs aux instances de concertation, devraient être publiés d'ici la fin de l'année afin de permettre l'entrée en vigueur la plus rapide possible des nouvelles règles issues des accords de Bercy.

2.– La négociation salariale et le pouvoir d'achat

- La valeur annuelle du point retenue pour la préparation du projet de loi de finances pour 2011 est celle résultant de la revalorisation de 0,5 % intervenue au 1^{er} juillet 2010, soit 55,563 euros.

Depuis les accords du 21 février 2008, les négociations salariales interviennent dans un cadre pluriannuel. Elles se sont ainsi déroulées en 2008 pour la période 2009-2011 et en 2010 pour la période 2011-2013. Par ailleurs, des rendez-vous salariaux annuels permettent de définir en tant que de besoin des mesures d'ajustement.

Ce nouveau cadre méthodologique a permis de prendre en compte les principales mesures salariales dans la prévision budgétaire et de stabiliser sur la période les orientations conjoncturelles de la politique salariale.

Les discussions salariales des 25 et 30 juin 2010, ont eu pour objet d'une part, d'apprécier si des mesures salariales d'ajustement étaient nécessaires pour 2010 et, d'autre part, de définir les orientations salariales pour la période 2011 à 2013.

En dépit du contexte économique dégradé et la nécessité du rétablissement des finances publiques le Gouvernement a confirmé l'augmentation de la valeur du point fonction publique de 0,5 % au 1er juillet 2010. Le montant de cette revalorisation du point représente une dépense de près d'un milliard d'euros en année pleine pour les trois fonctions publiques (dont 430 millions d'euros pour l'État).

La valeur du point en 2011 est maintenue à sa valeur de 2010. Pour 2012 et 2013, les rendez-vous annuels donneront lieu à des discussions qui permettront de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la croissance économique.

L'évolution de la valeur du point ne représente que 25 % de l'évolution globale de la fiche de paie des fonctionnaires. En effet l'avancement automatique dans la grille indiciaire, les mesures de retour aux agents d'une partie des

économies liées au non remplacement, la revalorisation des heures supplémentaires participe notamment à la progression de la rémunération des fonctionnaires.

Ainsi, **les agents publics de l'État devraient continuer à être associés aux efforts de productivité** : il est prévu que 50 % des économies liées au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans les administrations de l'État revienne aux agents sur la période 2011-2013. **Cela représente plus de 650 millions d'euros en 2010**. Grâce à cette politique, les moyens consacrés à l'amélioration des carrières (mesures de nature statutaire et indemnitaire) ont augmenté de 50 % depuis 2007, passant de 282 millions d'euros en 2007 à 392 millions d'euros en 2008 et 554 millions d'euros en 2009. Pour la fonction publique de l'État, sur la période 2011 à 2013, ce serait près de **1,5 milliard d'euros** supplémentaires qui servirait ainsi au financement des politiques catégorielles.

- À l'issue des discussions salariales des 25 et 30 juin 2010, le Gouvernement s'est engagé à prolonger le mécanisme de **garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)** sur la période 2011-2013.

En 2009 les chiffres disponibles pour la fonction publique d'État font état de 107 520 bénéficiaires (hors militaires, enseignement privé sous contrat et établissements publics administratifs) et de l'ordre de 133 500 agents avec les militaires pour un montant moyen de 846 euros. En incluant l'enseignement privé sous contrat et les établissements publics administratifs, **112,6 millions d'euros ont été versés au titre de la GIPA en 2009, contre 85,6 millions d'euros en 2008**.

Le Gouvernement a proposé de mettre en œuvre la GIPA chaque année, de 2011 à 2013, sous forme d'un examen de la situation de l'ensemble des agents. Cette modalité permet de couvrir toutes les situations où un agent peut voir sa rémunération indiciaire progresser moins vite que l'inflation et de garantir à tous les fonctionnaires et agents publics le maintien du pouvoir d'achat de leur traitement indiciaire sur la période.

- Les conclusions des conférences sur le pouvoir d'achat ont fait apparaître tant une convergence de vue entre le Gouvernement et les organisations représentatives sur la liste des thèmes devant être abordés lors des négociations salariales (soit l'ensemble des éléments concourant à l'évolution du traitement indiciaire et des primes, mais également l'action sociale ou tout élément influant sur la situation matérielle des agents) qu'une divergence d'analyse sur la priorité à accorder à chacun de ces thèmes.

Une distinction entre les éléments concourant au maintien du pouvoir d'achat des agents et ceux qui participent de la progression du pouvoir d'achat, devenue structurante par la suite, a été actée dans les conclusions de la conférence.

Enfin, le Gouvernement a décidé de moderniser la documentation et l'analyse statistique qui est remise aux organisations syndicales avant chaque rendez-vous salarial.

Le Gouvernement inscrit sa politique salariale dans le double objectif de garantir le pouvoir d'achat des agents et de dynamiser les carrières, notamment en instaurer des modalités de rémunération au mérite et à la performance.

● Le décret du 4 octobre 2007 a établi les conditions d'application aux agents publics de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Il détermine la liste des indemnités représentatives des **heures supplémentaires** effectuées par les agents publics sur lesquelles les agents bénéficient d'une exonération fiscale et d'une exonération de charges sociales. Les heures supplémentaires au sein de l'État sont principalement effectuées par les enseignants et les catégories de personnel pour lesquelles les nécessités de service imposent des amplitudes horaires atypiques (policiers, personnels pénitentiaires, chauffeurs, certains agents de catégories C et B). **Le nombre de bénéficiaires des dispositifs d'heures supplémentaires éligibles à l'exonération TEPA est de 541 428 en 2009**. Au total, les dépenses de l'État au titre des **heures supplémentaires et astreintes** se sont élevées à **1,43 milliard d'euros dans la fonction publique d'État en 2009**, contre 1,29 milliard d'euros en 2008 et 1,17 milliard d'euros 2007, soit une augmentation de 10,7 %.

3.– L'impact sur la fonction publique du projet de loi de réforme des retraites

En l'état actuel, le projet de loi de réforme des retraites en cours de discussion introduit un certain nombre de modifications ayant trait au relèvement des bornes d'âge, à l'alignement du taux de cotisation sur celui du privé, à la fin du départ anticipé pour les parents de plus de trois enfants et à l'alignement des conditions d'attribution du minimum garanti.

● Le relèvement des bornes d'âge et des durées de services

Le relèvement des bornes d'âge dans la fonction publique, conjointement avec celui opéré dans les régimes de retraite du secteur privé, devrait permettre de diminuer de près de la moitié le besoin de financement, tous régimes de retraite confondus, en 2020.

Sous réserve d'une modification des comportements des agents qui ne peut être que difficilement anticipée, le relèvement des bornes d'âge ne devrait impacter que marginalement la politique de recrutement des administrations publiques. La montée en charge progressive de la réforme ne devrait en effet avoir que des effets modérés sur l'évolution du nombre de départs à la retraite compte tenu des pyramides des âges.

Dans un contexte d'allongement de la vie professionnelle, une meilleure prise en compte des seniors est engagée afin de faire évoluer les représentations socioculturelles, de proposer de nouvelles politiques d'emploi et de valorisation des compétences en mobilisant l'ensemble des outils managériaux. Cette

démarche consiste à envisager la question des seniors dans une perspective globale de parcours professionnels sans systématisation de mesures ciblées sur les agents les plus âgés.

Les réformes indicielles en cours (mise en place du nouvel espace statutaire pour la catégorie B et du futur grade à accès fonctionnel pour la catégorie A) répondent également à l'enjeu d'allongement des carrières. En parallèle, la refondation des régimes indemnitaires permet de faire évoluer la rémunération au regard des fonctions exercées, d'un emploi de débutant à un poste d'expert confirmé.

La loi du 3 août 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels et la mise en œuvre d'outils tels que la bourse interministérielle de l'emploi public visent à décloisonner les carrières et à développer des troisièmes parties de carrière. Il en est de même pour la suppression des limites d'âge pour les concours internes et le développement de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle qui offre des perspectives de promotion tout au long de la carrière.

En outre, le développement des conseillers mobilité-carrière et des plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH avec en parallèle la mise en place d'outils permettant les évolutions de carrière et l'anticipation (entretien professionnel annuel, période de professionnalisation, entretiens et bilans de carrières), offrent de nouveaux moyens d'accompagnement des agents dans leur parcours professionnel.

Par ailleurs, l'évaluation des conséquences sur la santé au travail de l'allongement des carrières devient une nécessité. L'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique signé le 20 novembre 2009 pose les bases de cet effort d'adaptation des conditions de travail : renforcement du rôle des comités d'hygiène et de sécurité, association de la médecine de prévention...

Enfin, le relèvement des durées de services minimales pour le bénéfice d'une pension militaire de retraite et des limites d'âge devrait avoir des conséquences limitées car la plupart des militaires du rang relèvent de fait du régime général et de l'Ircantec. Pour les autres catégories de personnels, la réforme ne devrait pas poser davantage de difficulté du fait qu'un nombre limité d'entre eux quittent le service entre 15 et 17 ans de service pour les sous-officiers et entre 25 et 27 ans de service pour les officiers. En outre, la mise en œuvre progressive de la réforme devrait permettre d'anticiper et de lisser ses effets.

● **L'alignement du taux de cotisation**

Le taux de cotisation des fonctionnaires sera progressivement aligné sur celui du secteur privé. Il sera donc porté de 7,85 % à 10,55 % sur une période de dix ans. Cela conduira à majorer les recettes des régimes de retraite à hauteur de 160 millions d'euros par tranche annuelle pour le régime de retraite de l'État et le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE) et 120 millions d'euros à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

• La fin du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants

Il est mis fin au dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs. La mise en œuvre de cette mesure est décalée au 1^{er} janvier 2012 afin de respecter les projets de vie des agents. Ainsi, les agents remplissant les conditions avant cette échéance, conservent la possibilité de liquider leur pension par anticipation mais se verront appliquer les mêmes paramètres de calcul que ceux de leur génération, ce qui mettra un terme à une situation d'inégalité. Toutefois, les agents présentant une demande avant le 1^{er} janvier 2011, pour un départ avant le 1^{er} juillet 2011, continueront à bénéficier du dispositif actuel, plus avantageux.

La suppression de ce droit au départ anticipé produira des économies à long terme pour les régimes de retraite. L'impact financier à court et moyen terme dépendra de la modification des comportements de départ à la suite de l'application du principe générationnel. En supposant que les agents privilégieront le maintien de leur pension par rapport à l'anticipation du départ, l'impact sur les régimes de retraite serait de 410 millions d'euros en 2015 pour le budget de l'État (*CAS Pensions*) et de 470 millions d'euros pour la CNRACL :

• L'alignement des conditions d'attribution du minimum garanti

Les conditions d'attribution du minimum garanti seront alignées sur celles de son équivalent dans le secteur privé : le minimum contributif. Ainsi, son bénéfice sera subordonné à l'accomplissement d'une carrière complète dans des emplois relevant des différents régimes de retraite ou au fait d'atteindre l'âge d'annulation de la décote ou encore de respecter la durée de services nécessaire pour l'annulation de la décote (militaires). Les fonctionnaires ayant dépassé l'âge d'ouverture des droits ou la durée minimale de service, de même que ceux dont les pensions sont déjà liquidées, ne seront pas concernés par cette modification. Par ailleurs, la plupart des actuels bénéficiaires du minimum garanti disposent de la durée d'assurance complète grâce à des périodes d'assurance validées dans d'autres régimes : par exemple, pour la fonction publique territoriale, 70 % des bénéficiaires ont plus de 160 trimestres « tous régimes ». De même, les militaires auxquels sera appliquée une condition de carrière complète de 19,5 ans bénéficieront aujourd'hui d'une durée moyenne de services effectifs de 24 ans (22 ans pour les militaires du rang, principaux bénéficiaires du dispositif).

L'impact financier sera de 140 millions d'euros pour le budget de l'État (*CAS Pensions*) et de 350 millions d'euros pour la CNRACL.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION *PROVISIONS*

Le projet de loi de finances pour 2011 propose que la mission *Provisions* soit dotée de **259,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette mission est scindée en deux dotations, l'une relative aux *Rémunérations publiques* (59 millions d'euros de crédit inscrit en 2011), l'autre pour faire face aux *Dépenses accidentelles et imprévisibles* (200,8 millions d'euros en 2011).

L'article 7 de la LOLF dispose que la dotation *Rémunérations publiques* vise à financer les mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. Selon l'article 11 de la LOLF cette provision est répartie en cours de gestion, dans la limite des crédits ouverts, par arrêté ministériel.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit l'inscription de 59 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur la dotation pour mesures générales.

En loi de finances initiale pour 2008 et 2009, 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avaient été inscrits sur cette dotation, afin de financer la compensation par l'État des exonérations de charges sociales portant sur les heures supplémentaires effectuées par les agents titulaires de la fonction publique de l'État⁽¹⁾.

La loi de finances initiale pour 2010 n'avait pas prévu l'inscription de crédits sur cette dotation au titre des exonérations de charge. En effet, tous les crédits de rémunérations des agents de l'État, y compris la compensation de leurs exonérations de charges sociales, avaient pu être répartis entre les missions et les programmes portant les moyens de personnels relatifs aux diverses politiques publiques.

Cette inscription vise à faire face à d'éventuels besoins d'ajustements en gestion sur la dépense de titre 2, qui ne peut pas être abondée par redéploiement au sein de chaque programme en vertu de l'article 7-II de la LOLF (principe de fongibilité asymétrique).

Au sein de la mission *Provisions*, la LOLF prévoit également une dotation pour des dépenses accidentelles destinée à faire face à des calamités, et pour des dépenses imprévisibles.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit l'inscription de 200,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

(1) Dispositif prévu par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 établissant les conditions d'application aux agents publics de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Cette provision vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice et liés à la survenance d'aléas (par exemple climatiques ou sanitaires) pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe de responsabilisation budgétaire (ou principe d'« auto-assurance »).

Cette dotation a ainsi été utilisée en 2007 à hauteur de 11,4 millions d'euros à la suite du cyclone Gamède, à hauteur de 4 millions d'euros en 2008 en raison des inondations survenues dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche, ou encore à hauteur de 26,6 millions d'euros à la fin d'année 2009 afin de financer la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1).

Les crédits de cette dotation peuvent également, le cas échéant, être utilisés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques. Il peut s'agir par exemple des interventions spéciales des forces de sécurité ou interventions à l'étranger.

En 2010, deux mouvements réglementaires ont été effectués à partir de la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* :

– un crédit de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement a été ouvert par décret du 4 février 2010 au profit du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* ;

– un montant de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement a été ouvert par décret du 3 mai 2010 au profit du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Ces ouvertures de crédits font suite au séisme ayant touché Haïti le 12 janvier 2010. Elles ont respectivement visé à faire face à la crise humanitaire résultant de cet événement et, certains bâtiments occupés par les autorités françaises sur place ayant été gravement endommagés, à financer des travaux et installations d'urgence.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial déplore l'absence de présentation de la programmation pluriannuelle 2011-2013 de la mission *Provisions* dans le projet annuel de performances.

Le dossier de presse du projet de loi de finances pour 2011 indique cependant que les crédits affectés à la mission *Provisions* seraient de 70 millions d'euros en 2012 et 2013, soit près de quatre fois moins que ceux ouverts en 2011.

Cependant, il a été signalé au Rapporteur spécial que, contrairement au précédent budget pluriannuel, le budget triennal 2011-2013 ne prévoit aucune réserve de budgétisation.

Cela s'explique par l'ambition inédite du budget pluriannuel 2011-2013 en termes de maîtrise des dépenses, qui se traduit par la règle de progression « zéro valeur hors dette et pensions » ; cette contrainte plus élevée que par le passé ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l'inverse conduire à donner au principe d'« auto-assurance » sa pleine portée.

Reste que la réserve de précaution constituée suivant les règles posées par l'article 51-4^o*bis* de la LOLF permet, pour sa part, de faire face à des aléas importants survenant en cours de gestion. Elle demeure nécessaire dans le cadre du budget pluriannuel et sera constituée en début de gestion par l'application aux programmes du budget général des taux de mise en réserve de 0,5 % sur les crédits de titre 2 et de 5 % sur les crédits des autres titres.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2010 à 9 heures) ⁽¹⁾ sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale, ainsi que l'article 100 rattaché.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Marc Francina et Yves Deniaud et en dépit de l'avis défavorable de MM. Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **sans modification**.*

*Puis, conformément à l'avis favorable de M. Marc Francina, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Provision **sans modification**.*

(1) Voir le compte rendu de la réunion de la commission élargie du 2 novembre 2010, à 9 h, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c011.asp et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 2857, annexe n° 23).

ANNEXE : AUDITION RÉALISÉE PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Jean-François VERDIER, Directeur général, et
Mme Marie-Anne LEVEQUE, Chef de service de la Direction générale de
l'administration et de la fonction publique (DGAFP).