



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## 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 2012** (n° 3775),

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

|   |    |
|---|----|
| <b>SYNTHÈSE</b> .....   | 5  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 7  |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ET LA POLITIQUE DE LA FONCTION<br/>PUBLIQUE</b> .....   | 9  |
| <b>I.- LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i></b> .....  | 9  |
| A.- UNE ÉVOLUTION DOMINÉE PAR LA HAUSSE SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DE<br>PRESTATIONS SOCIALES DES FONCTIONNAIRES .....                   | 9  |
| 1.- La formation initiale des fonctionnaires : l'ENA et les IRA .....   | 10 |
| <i>a) Des crédits en baisse</i> .....   | 10 |
| <i>b) L'ENA : une offre de formation diversifiée et reconnue internationalement</i> .....   | 11 |
| <i>c) Le contrat d'objectifs et de performance de l'ENA</i> .....   | 14 |
| 2.- Les crédits de l'action sociale ministérielle et interministérielle en hausse notable .....   | 15 |
| 3.- Une hausse justifiée des crédits de l'action sociale ? .....  | 19 |
| B.- LE PÉRIMÈTRE ET LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME .....  | 20 |
| 1.- Vers une modification de l'intitulé du programme <i>Fonction publique</i> .....   | 20 |
| 2.- Une légère évolution du dispositif de performance en 2012 .....   | 21 |
| 3.- Les avancées contrastées de la rémunération à la performance .....  | 23 |
| <b>II.- LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE MARQUÉE PAR LA RÉDUCTION DES<br/>EFFECTIFS</b> .....                                       | 24 |
| A.- 150 000 EMPLOIS EN MOINS SUR LA LÉGISLATURE .....   | 24 |
| 1.- Les effectifs de l'État et des opérateurs continueront à diminuer en 2012 .....   | 24 |
| <i>a) Les effectifs des ministères (budget général et budgets annexes) diminueront de 30 512<br/>                ETPT en 2012</i> ..... | 24 |
| <i>b) 1 106 emplois en moins chez les opérateurs de l'État en 2012</i> .....  | 26 |
| 2.- Les dépenses de rémunération des personnels de l'État en baisse pour la<br>première fois en 2012 .....                              | 27 |
| B.- LA DGAFP AU CŒUR DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) DE LA<br>FONCTION PUBLIQUE .....                                       | 30 |
| 1.- La gouvernance de la GRH de la fonction publique .....  | 30 |
| 2.- Les fusions de corps : 100 millions d'euros pour la réforme statutaire de la<br>catégorie B .....                                   | 33 |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.– La rémunération à la performance dans la fonction publique : la prime de fonction et de résultats (PFR) et l'intéressement collectif en marche ..... | 36        |
| 4.– La mise en œuvre de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité .....  | 39        |
| 5.– La modernisation en cours des modes de recrutement .....   | 41        |
| 6.– La promotion sociale dans la fonction publique .....   | 42        |
| C.– DIALOGUE SOCIAL, SALAIRES, RETRAITES.....  | 44        |
| 1.– La négociation salariale et le pouvoir d'achat : la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) en baisse entre 2009 et 2010.....                | 44        |
| 2.– L'impact sur la fonction publique de la loi portant réforme des retraites.....   | 46        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS .....</b>   | <b>49</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>  | <b>51</b> |
| <b>ANNEXE : AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>  | <b>53</b> |

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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 2011, 87 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial en ce qui concerne le programme *Fonction publique*. Le taux était de 80 % pour la mission *Provisions*.

## SYNTHÈSE

### 1.– Le programme *Fonction publique*

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une progression marquée des crédits de l'action sociale interministérielle. Les autorisations d'engagement sont demandées à hauteur de 227,9 millions d'euros, en augmentation significative de 3,1 % par rapport à 2011. Les crédits de paiement, également en hausse (+ 4,3 % par rapport à 2011), sont prévus à hauteur de 230,2 millions d'euros.

Pour 2012, les crédits demandés au titre de l'action *Formation des fonctionnaires* s'élèvent à 81,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils s'élevaient à 82,4 millions d'euros en 2011, ce qui correspond à une baisse de plus de 1 %.

Le Rapporteur spécial a effectué un contrôle sur place sur le site strasbourgeois de l'ENA lui permettant de juger de la réalité de la mise en application du contrat d'objectifs et de performance signé en mars 2010 entre l'État et l'École. À cet égard, le coût complet de formation d'un élève de l'ENA est évalué à 83 586 euros par an en 2012.

L'*Action sociale interministérielle* représenterait en 2012 146,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 5,2 %) et les crédits de paiement augmentent à 148,6 millions d'euros (en augmentation de 7,5 %).

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).

Par ailleurs, les crédits d'action sociale des différents ministères totalisent environ 560 millions d'euros par an.

### 2– La gestion de la fonction publique

Le projet de loi de finances pour 2012 évalue les dépenses de personnel (rémunérations et pensions des fonctionnaires) à hauteur de **118,3 milliards d'euros**, soit plus de 40 % du budget général.

Pour la première fois, les dépenses de rémunérations devraient connaître une légère baisse : à périmètre constant, **il est prévu une diminution de ces dépenses de 167 millions d'euros par rapport à 2011.**

La poursuite en 2012 de la mise en œuvre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, devrait permettre de parvenir à une réduction **de 150 000 postes des effectifs de l'État sur la législature.** À ce titre, le projet de loi de finances 2012 prévoit **30 401** suppressions de postes (en ETP).

Le Gouvernement estime que l'application progressive de cette règle a permis d'atteindre en 2009 une réduction effective du nombre de postes équivalente à 50 % des départs en retraite.

Les opérateurs sont maintenant 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. Pour 2012, la réduction globale du plafond d'autorisation d'emplois s'établit à - 2,6 % par rapport à 2011, hors le secteur préservé de l'enseignement supérieur et de la recherche, soit une diminution de **1 106 ETP** à périmètre constant.

Le Rapporteur spécial indique enfin que la Mission d'évaluation et de contrôle a étudié cette année les questions relatives à la gestion des effectifs de l'État, celles liées à l'évolution de la rémunération des agents publics, ainsi que les mesures visant à la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Au terme de cette évaluation, un consensus a été dégagé sur vingt-deux propositions visant à garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État, qui sont rappelées dans le présent rapport spécial.

## INTRODUCTION

Les travaux récents de la Mission d'évaluation et de contrôle <sup>(1)</sup> consacrés à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de l'État ont montré à la fois l'importance pour nos finances publiques de garder sous contrôle la progression des dépenses de personnel de l'État et de ses opérateurs, mais également les difficultés rencontrées pour y parvenir.

À ce titre, la politique de réduction des effectifs mise en œuvre dans les différents ministères, avec principalement l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, est une condition nécessaire pour maintenir la trajectoire de diminution des déficits et de la dette définie par le Gouvernement.

Selon le présent projet de loi de finances, les effectifs de l'État devraient diminuer de 30 401 équivalents temps plein (ETP) en 2012, portant à 150 000 les emplois non remplacés sur la durée de la législature. Les dépenses de rémunérations devraient ainsi connaître pour la première fois une légère baisse : à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit 81 milliards d'euros pour ces dépenses alors qu'elles étaient évaluées à 81,1 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011.

Les opérateurs de l'État devraient également participer à cette action de rationalisation, en application de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage des opérateurs de l'État, qui leur impose d'appliquer un taux d'effort de - 1,5 % sur leur plafond d'emplois.

Dans ces circonstances, la poursuite de la mise en œuvre d'outils favorisant une gestion des ressources humaines de la fonction publique plus moderne et plus professionnelle est évidemment indispensable.

Par ailleurs et dans ce contexte, les mesures permettant d'améliorer et de rénover les politiques sociales et les conditions de travail des agents de l'État et facilitant une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle, sont plus que jamais impératives.

---

(1) *Rapport d'information n° 3797 sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique présenté le 12 octobre 2011 par MM. Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de La Verpillière*

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 de MM. Thierry Carcenac <sup>(1)</sup>, Pierre-Alain Muet <sup>(2)</sup> et Yves Deniaud <sup>(3)</sup>.

---

(1) Rapport n° 3805, annexe n° 23, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges*.

(2) Rapport n° 3805, annexe n° 24, *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

(3) Rapport n° 3805, 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 ainsi qu'à l'action sociale interministérielle.

Le responsable du programme est le directeur général de l'Administration de la fonction publique (DGAFP).

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, rattachée en avril 2010, au ministère du Travail, de la solidarité et de la fonction publique, la DGAFP est ensuite, depuis juin 2011, placée sous l'autorité conjointe du Premier ministre et du ministre de la Fonction publique. Le Rapporteur spécial s'interroge sur les conséquences de ces nombreux changements successifs de rattachement ministériel subit par la DGAFP ces dernières années.

La DGAFP se présente comme une direction des ressources humaines de type « DRH-groupe » ayant pour objectif de veiller à la cohérence des politiques de ressources humaines afin de maintenir l'unité de la fonction publique, de contrôler la mise en œuvre des orientations gouvernementales, tout en garantissant des conditions effectives du dialogue social.

### I.- LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

#### A.- UNE ÉVOLUTION DOMINÉE PAR LA HAUSSE SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DE PRESTATIONS SOCIALES DES FONCTIONNAIRES

Comme le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances pour **2012** prévoit une progression marquée des crédits de l'action sociale interministérielle. Les autorisations d'engagement sont demandées à hauteur de **227,9 millions d'euros**, en augmentation significative de 3,1 % par rapport à 2011. Les crédits de paiement, également en hausse (+4,3 % par rapport à 2011), sont prévus à hauteur de **230,2 millions d'euros**.

**PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2011–2012  
HORS FONDS DE CONCOURS**

*(en millions d'euros)*

| Programme / Actions               | Autorisations d'engagement |                                     |                            | Crédits de paiement       |                                     |                            |
|-----------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
|                                   | Loi de finances pour 2011  | Projet de loi de finances pour 2012 | Évolution 2012/2011 (en %) | Loi de finances pour 2011 | Projet de loi de finances pour 2012 | Évolution 2012/2011 (en %) |
| Formation des fonctionnaires      | 82,43                      | 81,59                               | – 1,02 %                   | 82,43                     | 81,59                               | – 1,02 %                   |
| Action sociale interministérielle | 138,67                     | 146,33                              | 5,52 %                     | 138,30                    | 148,64                              | 7,48 %                     |
| <b>148 – Fonction publique</b>    | <b>221,10</b>              | <b>227,92</b>                       | <b>3,08 %</b>              | <b>220,73</b>             | <b>230,23</b>                       | <b>4,31 %</b>              |

*Source : Projet de loi de finances pour 2012.*

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

*a) Des crédits en baisse*

En 2012, les crédits demandés au titre de l'action *Formation des fonctionnaires* s'élèvent à **81,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, au lieu de 82,4 millions d'euros en 2011, ce qui correspond à une baisse de plus de 1 %.

L'essentiel des crédits de 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 baisser de 36,3 millions d'euros à 35,5 millions d'euros entre 2011 et 2012.** Le projet annuel de performances explique que cette baisse de 0,84 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011 est conforme à la trajectoire de rationalisation définie lors de la programmation triennale 2011-2013. Cela illustre les efforts de maîtrise des coûts de fonctionnement de l'École et tire les conséquences de la diminution des effectifs en 2012 (– 22 ETP). Il a ainsi été indiqué au Rapporteur spécial par les services administratifs de l'ENA que, entre 2009 et 2011, 15 postes avaient été supprimés quand 12 départs à la retraite avaient été constatés, ce qui correspond à un taux de non-remplacement de 125 %.

De son côté, la **subvention pour charges de service public des IRA, reste strictement égale pour la troisième année consécutive à celle demandée en 2010 et 2011 et s'élève à 40,6 millions d'euros.** 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* ne cesse donc de porter ses fruits.

**Le Rapporteur spécial se félicite de voir ainsi traduits dans les faits les efforts de rationalisation auxquels il appelait l'ENA les années précédentes.**

Par ailleurs, les autres dépenses de fonctionnement de l'action *Formation des fonctionnaires* prévues dans le présent projet de loi de finances concernent l'organisation des concours d'admissibilité et d'admission aux cinq IRA et les formations interministérielles (1,64 million d'euros en 2012), ainsi que des communications et études, notamment celles conduites par la DGAFP (0,84 million d'euros en 2012).

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 2012, ce qui correspond exactement aux crédits prévus en loi de finances initiale pour 2011. Enfin, une dotation de 0,38 million d'euros devrait permettre de financer les vingt-six instituts et centres de préparation à l'administration générale, alors que 0,55 million d'euros serait consacré au versement d'une subvention à l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht pour contribuer à une action de formation au niveau international.

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 professionnelle et à la formation statutaire dans la fonction publique de l'État. En 2009, les différents ministères ont dépensé près de 4 milliards d'euros pour la formation, dont plus de 2,1 milliards d'euros pour la formation professionnelle (dont la formation continue) et plus de 1,9 milliard d'euros pour la formation statutaire.

*b) L'ENA : une offre de formation diversifiée et reconnue internationalement*

Le déplacement effectué par le Rapporteur spécial sur le site strasbourgeois de l'ENA lui a permis de faire le point sur la réforme de la scolarité initiée en 2009, ainsi que sur les différentes actions mises en œuvre par l'École : formation continue à destination des fonctionnaires français, formations internationales, classe préparatoire intégrée, etc.

En ce qui concerne **les formations internationales**, le Rapporteur spécial a pu mesurer sur place, avec satisfaction, la valeur reconnue à l'ENA par de nombreux pays étrangers : le modèle français de formation de la haute administration apparaît ainsi comme un symbole du savoir-faire de notre pays en la matière. Ce succès se mesure notamment à l'aune de la progression des ressources propres de l'ENA qui devraient atteindre près de 6 millions d'euros pour l'année 2011. Le Rapporteur spécial estime qu'il conviendrait sans doute de mieux faire connaître auprès de nos concitoyens cet aspect des missions de l'ENA qui mérite d'être davantage reconnu.

● **La réforme de la scolarité :**

Concrétisée par le décret n° 2009-1653 du 23 décembre 2009, la réforme applicable aux élèves ayant commencé leur scolarité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, s'articule autour de trois axes :

- une formation raccourcie favorisant l'alternance ;
- des enseignements axés sur le terrain ;
- l'ouverture à la diversité des talents et à l'égalité des chances.

La scolarité, commune à l'ensemble des élèves, est désormais fixée à vingt-quatre mois. 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. Il a été indiqué au Rapporteur spécial par Mme Françoise Camet, directrice de la formation, que la nouvelle durée de la scolarité a renforcé le poids relatif des stages – également en termes de notation – et accentué le caractère « pratique » de la formation des élèves. **Le Rapporteur spécial apprécie à sa juste mesure cette évolution qui lui paraît tout à fait opportune.**

M. Bernard Boucault, directeur de l'ENA a indiqué au Rapporteur spécial au cours de son audition qu'un bilan de la réforme de la scolarité sera initié par l'École auprès des élèves et des employeurs par le biais d'une enquête détaillée. Il conviendra, le moment venu, que le résultat de cette enquête soit transmis à la Représentation nationale.

● **La refonte des concours d'entrée :**

Conformément au contrat d'objectifs et de performance 2009-2011 signé en mars 2010 avec la DGAFP, l'ENA a engagé la démarche devant conduire à une réforme des trois concours d'accès à l'École. Le directeur de l'École a ainsi mis en place un groupe de travail composé d'une dizaine d'experts, dont les travaux ont donné lieu à la rédaction d'un rapport remis aux autorités de tutelle au début du mois de juillet 2011. Suite aux préconisations du Conseil d'État, et afin de prendre en compte les délais liés à la sécurisation juridique des textes (modification du décret n° 2002-50 et de l'arrêté fixant les épreuves), la réforme devrait être opérationnelle pour les concours d'entrée de l'année 2013.

En 2011 comme en 2010, le nombre total de postes ouverts aux trois concours (interne, externe et troisième voie) a été fixé à 80 : 40 au concours externe ; 32 au concours interne ; 8 au troisième concours.

● **L'objectif de suppression du classement de sortie :**

Pour le Gouvernement, la professionnalisation des recrutements des hauts fonctionnaires passe à la fois par la mise en œuvre d'une scolarité renouée à l'ENA et par la suppression du classement de sortie et son remplacement par une procédure d'affectation, transparente et garante de l'impartialité, qui permette aux employeurs de recruter les profils les plus adaptés aux postes offerts, et aux élèves d'élaborer un projet professionnel construit, qui tienne compte de leurs compétences et motivations.

La suppression du classement de sortie de l'ENA sera possible dès lors que la modification de l'article L 133-6 du code de justice administrative qui prévoit que les auditeurs de deuxième classe au Conseil d'État sont nommés parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration **selon les règles propres au classement des élèves de cette école**, sera effective.

Il convient en effet de rappeler que le Conseil constitutionnel a censuré le 12 mai 2011, l'article 187 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui modifiait ledit article L 133-6 et prévoyait de renvoyer à un décret le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les élèves de ENA auraient pu, à l'issue de leur scolarité, être nommés auditeurs de deuxième classe au Conseil d'État.

À ce titre, le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, déposé au Sénat, offre une nouvelle occasion de modifier l'article L 133-6 du code de justice administrative.

Pendant, sans attendre la suppression du classement, a été mise en place, auprès du directeur de l'ENA, **une commission de suivi de la procédure d'affectation des élèves**. De même, **une circulaire a été élaborée en 2010 pour cadrer la procédure de sortie** en précisant les étapes et modalités pour les promotions en cours de scolarité. Enfin, la DGAFP échange régulièrement avec les employeurs sur les voies d'amélioration possibles de la procédure d'affectation dans les administrations.

Si le déplacement effectué par le Rapporteur spécial ne lui a pas permis de se forger une opinion définitive sur le bien-fondé (ou non) de la suppression du classement de sortie, il a pu constater que les avis sur cette réforme emblématique étaient pour le moins variés. En tout état de cause, M. Bernard Boucault, directeur de l'ENA y est quant à lui très favorable.

#### • La classe préparatoire intégrée au concours externe de l'ENA :

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.

Un bilan de la première promotion (2009-2010) a été transmis au Rapporteur spécial lors de sa venue à Strasbourg. Il en ressort que d'un point de vue pédagogique, au regard des spécificités singulières de cette classe, l'année a été selon les propos des responsables de l'ENA particulièrement « *dense et riche, notamment en raison de l'investissement des coordonnateurs* » (un maître des requêtes et un auditeur au Conseil d'État). En termes de résultats, il apparaît que tous les étudiants ont beaucoup progressé, et que si aucun d'entre eux n'a cette année intégré l'ENA, plus de la moitié ont été admissibles à des concours de niveau A+. Une étudiante intègre HEC, une autre la Banque de France et un autre enfin intègre l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S).

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

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) a été présenté au conseil d'administration de l'ENA le 29 septembre 2009 et officiellement signé le 1<sup>er</sup> mars 2010.

Le document s'articule autour de quatre axes : recruter, former, rayonner et gérer.

S'agissant du recrutement proprement dit, l'ENA a engagé une réforme des concours d'entrée en s'appuyant notamment sur les travaux d'un groupe de travail *ad hoc*.

Le COP comporte également des objectifs concernant la diversification et la modernisation des recrutements. L'ENA a mis en place, comme on l'a vu, une classe préparatoire intégrée destinée à des élèves issus des milieux défavorisés.

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.

La dimension européenne de l'action de l'ENA est bien entendu confirmée, ce que traduit la création d'une direction des affaires européennes au sein de l'organisation de l'École.

Pour atteindre ses objectifs, l'ENA s'appuie sur une organisation renouée et resserrée et sur des outils de gestion modernisés (gestion prévisionnelle et comptabilité analytique notamment).

Pour permettre une bonne mesure des résultats, des indicateurs de réussite ont été élaborés. Une enquête statistique d'évaluation de la formation initiale est réalisée chaque année auprès des employeurs et des anciens élèves afin de mesurer leur degré de satisfaction (cf. *supra*).

Le contrat d'objectifs et de performance a vocation à s'appliquer sur la période 2009 à 2011. Il semble qu'un premier bilan d'étape dans le cadre du dialogue de gestion ait d'ores et déjà été mené entre l'École et la DGAFP en juillet dernier. **Le Rapporteur spécial estime qu'il eût été intéressant de trouver des éléments de ce premier bilan dans le projet annuel de performances pour 2012.**

Quoi qu'il en soit, le déplacement effectué par le Rapporteur spécial à Strasbourg lui a permis de constater que toutes les conditions étaient réunies pour que l'ENA soit la plus performante possible et remplisse les objectifs qui lui sont assignés pour les années à venir.

Il a notamment été indiqué au Rapporteur spécial que le déménagement de Paris vers Strasbourg avait été particulièrement bénéfique au niveau de l'ambiance générale des études, la rapprochant de celle des campus universitaires. Il faut

admettre également que les locaux occupés par l'École sont remarquables et incitent à la réussite. À ce sujet, l'extension immobilière réalisée sur le site de la Commanderie (pour un coût d'environ 10 millions d'euros) devrait permettre à l'ENA, grâce au regroupement des services administratifs au sein même de l'École, d'être encore plus efficace. Elle permet par ailleurs à l'ENA, dont le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) a été approuvé par France Domaine, de se rapprocher des normes immobilières imposées aux opérateurs de l'État. Il faut espérer que ce regroupement permettra également de constater des gains sur les dépenses de fonctionnement de l'École, notamment en raison des économies engendrées sur les loyers payés jusqu'alors pour les locaux occupés par les services administratifs (environ 140 000 euros par an) dans un bâtiment annexe.

## 2.– Les crédits de l'action sociale ministérielle et interministérielle en hausse notable

Les crédits demandés en 2012 au titre de l'action *Action sociale interministérielle* sont de **146,3 millions d'euros en autorisations d'engagement** (138,7 millions d'euros en 2011, **soit une hausse de 5,2 %**) et **les crédits de paiement passent à 148,6 millions d'euros** (138,3 millions d'euros en 2011, **soit une augmentation de 7,5 %**). 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).

Le tableau ci-après récapitule les crédits demandés pour 2012 au titre de chacune des prestations.

**DOTATIONS PRÉVUES EN 2012 POUR LES PRESTATIONS SOCIALES**

(en millions d'euros)

|  |  | <b>Autorisations<br/>d'engagement</b> | <b>Crédits de<br/>paiement</b> |
|--|--|---------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Dépenses de fonctionnement</b>                        |  | <b>122,75</b>                         | <b>131,29</b>                  |
| Aides aux familles                                       | Chèque vacances                                | 35,8                                  | 35,8                           |
|  | CESU garde d'enfants 0 à 3 ans<br>et 3 à 6 ans | 56,48                                 | 54,95                          |
|  | Réservation places en crèches                  | 13,3                                  | 21,1                           |
| Aides aux retraites (Aide au maintien à domicile)        |  | 10                                    | 10                             |
| Logement   | Aide à l'installation                          | 5,2                                   | 5,2                            |
|  | Réservations logements sociaux                 | 2,24                                  | 2,24                           |
| Sections régionales interministérielles d'action sociale |  | 2                                     | 2                              |
| <b>Dépenses d'investissement</b>                         |  | <b>21,52</b>                          | <b>15,29</b>                   |
| Rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA)    |  | 21,52                                 | 15,29                          |
| <b>Dépenses d'intervention</b>                           |  | <b>2,06</b>                           | <b>2,06</b>                    |
| Aide aux retraites                                       |  | 2,06                                  | 2,06                           |
| <b>Total</b>   |  | <b>146,33</b>                         | <b>148,64</b>                  |

Source : projet de loi de finances pour 2012.

Les raisons de l'augmentation de ces crédits tiennent notamment à la création d'une prestation d'aide au maintien à domicile des retraités de la fonction publique de plus de 65 ans attribuée sous condition de ressources aux personnes ne percevant pas l'allocation personnalisée d'autonomie. Cette dotation de 10 millions d'euros a été décidée dans le cadre du rendez-vous salarial au printemps 2011. Par ailleurs, la dotation consacrée aux réservations de place en crèches connaît également une augmentation conséquente par rapport à 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 560 millions d'euros.** Ces mêmes dépenses étaient estimées à 800 millions d'euros l'année dernière. Le ministère a précisé au Rapporteur spécial que, cette année, la révision du champ des dépenses de l'action

sociale à des fins de clarification a conduit certaines données à être exclues de celui-ci. Il s'agit essentiellement de l'indemnité pour charges militaires (ICM). À périmètre équivalent, la dépense serait demeurée relativement stable.

Le ministère de la Fonction publique finance donc actuellement cinq prestations individuelles d'action sociale interministérielle : 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. Pour l'année 2012, une prestation renouvelée d'aide au maintien à domicile sera mise en place au bénéfice de pensionnés civils de l'État. Parallèlement, le prêt mobilité ne sera pas maintenu, compte tenu du faible intérêt manifesté par les agents depuis sa création.

• *La prestation chèque-vacances :*

La gestion de la prestation chèque-vacances a été confiée en 2009 à la société Extelia, après une procédure de mise en concurrence. Un nouveau marché d'une durée de trois ans sera passé en 2012.

Depuis le 1<sup>er</sup> 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. En 2010, 1,90 % des bénéficiaires de chèque-vacances actifs ont perçu de cette majoration.

Comme les années précédentes, le barème de ressources ouvrant droit à la prestation a été revalorisé en 2011, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu (1,5 %). S'agissant du barème d'épargne, la valeur maximale des chèques-vacances pouvant être délivrés aux bénéficiaires a également été revalorisée en 2011, à la suite de l'augmentation du SMIC, afin de permettre aux agents d'épargner chaque mois un montant compris entre 2 % et 20 % du SMIC apprécié sur une base mensuelle.

En 2010, 110 000 agents environ ont bénéficié du chèque-vacances, pour une dépense correspondante de 27,54 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 16 % du nombre de dossiers servis par rapport 2009.

C'est dans ce contexte de baisse chronique du nombre des bénéficiaires qu'une révision des barèmes a été décidée. Une nouvelle tranche de bonification à 30 % sera ainsi créée, par modification des actuelles tranches à 20 et 25 %. En outre, une revalorisation de 15 % du barème actuel de ressources est prévue, afin d'ouvrir le bénéfice du chèque-vacances à davantage d'agents de l'État. Ces évolutions devraient être mises en œuvre pour les plans d'épargne ouverts à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011.

L'effet conjugué de ces deux nouvelles mesures devrait entraîner une augmentation d'environ 15 000 du nombre des bénéficiaires dès 2012 pour atteindre en année pleine 24 000 bénéficiaires. Le coût induit est évalué à 5,66 millions d'euros pour l'année 2012. Le montant de la dépense pour 2012 est ainsi estimé à 35,8 millions d'euros.

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

La gestion de cette prestation a été à nouveau confiée à MFP Services en 2009, après une procédure de mise en concurrence. Un nouveau marché d'une durée de trois ans sera passé en 2012.

En 2010, 6,54 millions d'euros ont été consacrés à la prestation, ce qui a permis l'octroi de l'AIP à près de 6 500 agents.

Pour l'année 2012, le nombre des ouvertures de droits à l'AIP est estimé à 7 000.

- *Les prestations CESU - garde d'enfant 0/3 ans et CESU - garde d'enfant 3/6 ans :*

Afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'État employeur participe, grâce aux prestations d'action sociale interministérielle CESU – garde d'enfant 0/3 ans et CESU – garde d'enfant 3/6 ans, 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. La gestion des deux dispositifs est actuellement confiée à la société Edenred France, émetteur agréé de CESU, dans le cadre de deux marchés publics.

S'agissant du CESU – garde d'enfant 0/3 ans, la dépense s'est élevée en 2010 à 29,64 millions d'euros, pour 102 000 ouvertures de droits environ, soit une augmentation de 12,6 % par rapport à l'année 2009.

La prestation CESU – garde d'enfant 3/6 ans a, quant à elle, témoigné d'une dynamique encore plus importante en 2010. La dépense s'est ainsi élevée à 21 millions d'euros environ, pour 75 000 ouvertures de droits, soit une augmentation de 28,7 % par rapport à 2009.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'octroi des CESU – garde d'enfant sera conditionné à la présentation de justificatifs de frais de garde durant les heures de travail. Cette nouvelle mesure devrait conduire en 2012 au maintien du nombre des bénéficiaires au niveau estimé pour 2011, à savoir 186 000 pour les deux prestations, et à une dépense de l'ordre de 55,15 millions d'euros.

- *Mise en place d'une aide au maintien à domicile :*

Lors du relevé salarial du printemps 2011, le ministre et le secrétaire d'État chargés de la fonction publique avaient annoncé la réintroduction en 2012 d'une aide au maintien à domicile au bénéfice des pensionnés de l'État, accompagnée d'une dotation de 10 millions d'euros.

Cette nouvelle aide, destinée aux pensionnés civils de l'État de plus de 65 ans qui ne sont pas en situation de perte d'autonomie – c'est-à-dire ne bénéficiant pas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) – sera versée sous condition de ressources et reposera, d'une part, sur une identification ciblée de ses bénéficiaires, en l'occurrence les retraités les plus fragiles physiquement et financièrement, et d'autre part, sur une réponse adaptée à leurs besoins.

Cette prestation sera disponible au cours du premier trimestre 2012.

• *L'abandon du prêt mobilité :*

Entrée en période d'exploitation à la fin du mois de juillet 2007, cette prestation, issue de l'accord du 25 janvier 2006, 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 Créserfi, établissement financier du Crédit social des fonctionnaires.

En 2010, 161 agents ont bénéficié d'un Prêt mobilité et la dépense à ce titre s'est montée à 0,01 million d'euros. Le faible nombre de demandes d'ouverture de droits, au regard des autres prestations d'action sociale interministérielle, semble être lié à la nature même de la prestation, à savoir un prêt – prestation par ailleurs proposée par plusieurs ministères – et non une aide non remboursable.

Face au constat du faible intérêt des agents pour la prestation, celle-ci devrait être supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. **Le Rapporteur spécial voit plutôt dans cet abandon une illustration des difficultés de mise en œuvre de la mobilité dans la fonction publique.**

3.– Une hausse justifiée des crédits de l'action sociale ?

**Si en raison du contexte budgétaire très contraint, le Rapporteur spécial se félicite cette année encore du maintien de l'effort de l'État en ce qui concerne les prestations sociales à destination de ses agents, il s'interroge néanmoins sur le bien-fondé de la hausse prévue des crédits demandés, compte tenu des sous-consommations observées lors des exercices précédents.**

En effet, en 2010, sur les 138,5 millions d'euros en crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale, 116 millions d'euros avaient été consommés. La sous-consommation avait été constatée essentiellement sur les crédits d'investissement destinés à financer la rénovation des restaurants inter-administratifs. À l'origine de cette sous-consommation, des retards dus à des appels d'offre infructueux et à des conditions climatiques particulièrement rudes en 2010.

Par ailleurs, s'agissant des aides la famille, la prestation CESU garde d'enfant avait généré une dépense inférieure aux prévisions dans la mesure où le nombre de CESU 2009 inutilisés et non échangés par les bénéficiaires (contre-

valeur restituée à la DGAFP en 2010) avait dépassé les estimations initiales, ce qui avait entraîné une révision à la baisse de la valeur d'émission 2010 et donc de la dépense. En effet, la suppression des frais de remboursement des CESU pour les personnes morales assurant une prestation de garde d'enfants (mesure du plan 2 de développement des services à la personne visant à réduire significativement les problèmes d'acceptation des titres) a été mise en place plus tardivement que prévu. Enfin, une partie des crédits prévus pour le chèque-vacances n'a pas été utilisée puisque les derniers dossiers sous gestion MFPS, servis de janvier à mai 2010, ont pu être financés sur le reliquat de crédits qui restait au prestataire.

En ce qui concerne l'exercice 2011, 138,3 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances initiale. À ce stade de l'exercice, il est difficile d'anticiper le montant de la sous-consommation, mais il pourrait être envisagé une légère sous-consommation, dans la mesure où certaines opérations de rénovation de restaurants inter-administratifs ne pourraient être réalisées comme prévu.

S'agissant de l'exercice 2012, il a été indiqué que compte tenu des effets du changement des conditions d'attribution des prestations chèque-vacances et CESU garde d'enfants, il n'est envisagé aucune marge par le ministère.

## B.- LE PÉRIMÈTRE ET LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

### 1.- Vers une modification de l'intitulé du programme *Fonction publique*

Constatant, à l'instar du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en septembre 2010 et de la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) en mai 2011, que le contenu du programme *Fonction publique* est beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse à penser, le Rapporteur spécial a préconisé, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, que s'engage une réflexion sur le sujet.

En réponse au questionnaire budgétaire sur ce sujet, le ministère indique que, dans le cadre du présent projet de loi de finances, une amélioration de la cohérence du dispositif a été opérée par une modification du libellé et/ou du périmètre de certains objectifs et indicateurs, afin d'améliorer l'évaluation des actions relatives au pilotage de la GRH par la DGAFP.

Il est précisé par ailleurs que la prochaine étape dans l'amélioration du dispositif de performance devrait être la modification de l'intitulé du programme pour le mettre plus en adéquation avec les crédits qu'il retrace et présentant l'avantage de clarifier le périmètre actuel de la répartition des moyens de la DGAFP. Cette modification pourrait avoir lieu dans le cadre de la prochaine loi de programmation triennale.

**Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette avancée vers plus de clarté.**

2.– Une légère évolution du dispositif de performance en 2012

Le projet annuel de performances 2012 appuie le dispositif de mesure de la performance du programme sur trois objectifs et huit indicateurs.

Suite aux recommandations du CIAP, une amélioration de la cohérence du dispositif a été opérée par une modification du libellé et du périmètre de certains objectifs et indicateurs, afin d'améliorer l'évaluation des actions relatives au pilotage de la GRH par la DGAFP.

Ainsi, l'intitulé des trois objectifs a été modifié :

– L'indicateur 1.1 *Suites données aux conférences de GPRH*, qui rend compte depuis 2011 de la réalisation des engagements réciproques pris entre la DGAFP et les DRH lors des conférences de gestion prévisionnelles des ressources humaines, est recentré en 2012 sur un nombre moins important d'engagements réciproques, mais axés cependant sur des enjeux plus stratégiques

– L'indicateur 1.2 relatif à la rémunération à la performance est sans changement.

– L'indicateur 1.3 relatif à la fusion des corps intègre la décision issue du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 programmant la suppression de 150 corps à horizon 2015. L'indicateur a été simplifié avec une seule mesure : nombre de corps actifs.

– L'indicateur 2.1 afférent aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA est sans changement.

– L'indicateur 2.2 concernant la politique de rénovation des concours a atteint sa cible en 2011. Un indicateur relatif à la formation continue lui a été substitué.

– Les indicateurs 3.1 et 3.2 sont sans changement.

– L'indicateur 3.1 relatif au taux de pénétration du CESU a fait l'objet d'une révision de son assiette pour tenir compte notamment de l'évolution démographique et des nouvelles règles d'octroi de la prestation.

Le tableau ci-dessous reprend la synthèse de l'évolution des objectifs et indicateurs du programme entre 2011 et 2012.

ÉVOLUTION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME ENTRE 2011 ET 2012

| Objectif   | Indicateurs  | 2011    | 2012     | Observations commentaires   |
|--|--|---------|----------|---|
| <p>1. Intitulé modifié en 2012 : <b>Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique</b></p> <p><i>Ancien intitulé : Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État</i></p> | <p><b>Indicateur 1.1</b> : Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines</p>  | présent | présent  | <p>La modification de l'intitulé de l'objectif répond à une recommandation du CIAP</p>  |
|  | <p><b>Indicateur 1.2</b> : Part des agents de la filière administrative, sociale et technique concernée par le dispositif de rémunération à la performance</p>   | présent | présent  |   |
|  | <p><b>Indicateur 1.3</b> : nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion ou mise en extinction, ou par un alignement sur des dispositions statutaires communes</p> | présent | présent  |   |
| <p>2. Intitulé modifié en 2012 : <b>Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires</b></p> <p><i>Ancien intitulé : Optimiser la formation initiale des fonctionnaires</i></p>  | <p><b>Indicateur 2.1</b> : Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA</p>   | présent | présent  | <p>L'intitulé de l'objectif a été modifié pour mieux s'articuler avec les indicateurs suivis. Cela répond à une recommandation du CIAP. L'indicateur relatif à la rénovation des concours a été supprimé car ayant atteint sa cible en 2011, suppression qui répond en outre à une recommandation du CIAP. Un indicateur relatif à la formation continue lui a été substitué (orientation souhaitée du CIAP).</p> |
|  | <p><b>Indicateur 2.2</b> : État d'avancement de la politique de rénovation des concours</p>  | présent | supprimé |   |
|  | <p><b>Indicateur 2.2</b> : Nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue délivrée dans le cadre de l'offre interministérielle</p>  |         | nouveau  |   |
| <p>3. Intitulé modifié en 2012 : <b>Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale</b></p> <p><i>Ancien intitulé : Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle</i></p>   | <p><b>Indicateur 3.1</b> : Pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective</p>                                 | présent | présent  | <p>L'intitulé de l'objectif a été modifié pour gagner en clarté et être mieux en adéquation avec les indicateurs mesurés, en lien avec une recommandation du CIAP.</p>  |
|  | <p><b>Indicateur 3.2</b> : Coût de gestion du prestataire extérieur chargé de la gestion de certaines prestations d'action sociale</p>   | présent | présent  |   |
|  | <p><b>Indicateur 3.3</b> : taux de pénétration de la prestation CESU garde d'enfant de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans</p>   | présent | présent  |   |

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

### 3.– Les avancées contrastées de la rémunération à la performance

Les prévisions du projet annuel de performances pour 2012 concernant l'objectif *Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique* permettent d'apprécier les avancées de la rémunération à la performance dans la fonction publique. Ainsi, 100 % des agents de la catégorie A de la filière administrative et de ceux de la filière sociale devraient bénéficier de la rémunération à la performance dès 2012. Le taux est fixé à 80 % pour la catégorie B de la filière administrative, et 30 % pour la filière technique. Cependant, constatant que les prévisions actualisées pour 2011 de ces deux dernières catégories ont été ramenées à 0 % pour des raisons liées, selon le projet annuel de performances, à la fusion des corps ou à la complexité technique du dossier, le Rapporteur spécial doute de la réalisation de ces objectifs.

Par ailleurs, le projet annuel de performances permet également de juger de l'évolution du coût complet annuel des élèves de l'ENA et des IRA, dont les modes de calculs ont été alignés en 2010.

Le coût complet actualisé, en 2011, d'un élève des **IRA** est établi à **56 127 euros par an** ; celui d'un élève de l'**ENA**, est de **80 200 euros**. Les cibles 2012 et 2013 sont respectivement de 56 543 euros et 57 204 euros pour un élève des IRA et de 83 586 euros et 84 805 euros pour un élève de l'ENA.

## II.- LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE MARQUÉE PAR LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

### A.- 150 000 EMPLOIS EN MOINS SUR LA LÉGISLATURE

1.- Les effectifs de l'État et des opérateurs continueront à diminuer en 2012

*a) Les effectifs des ministères (budget général et budgets annexes) diminueront de 30 512 ETPT en 2012*

Les principales définitions du mode de comptabilisation des emplois publics 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<sup>er</sup> 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).

La poursuite en 2012 de la mise en œuvre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, devrait permettre de **réduire de 150 000 postes les effectifs de l'État sur la législation**.

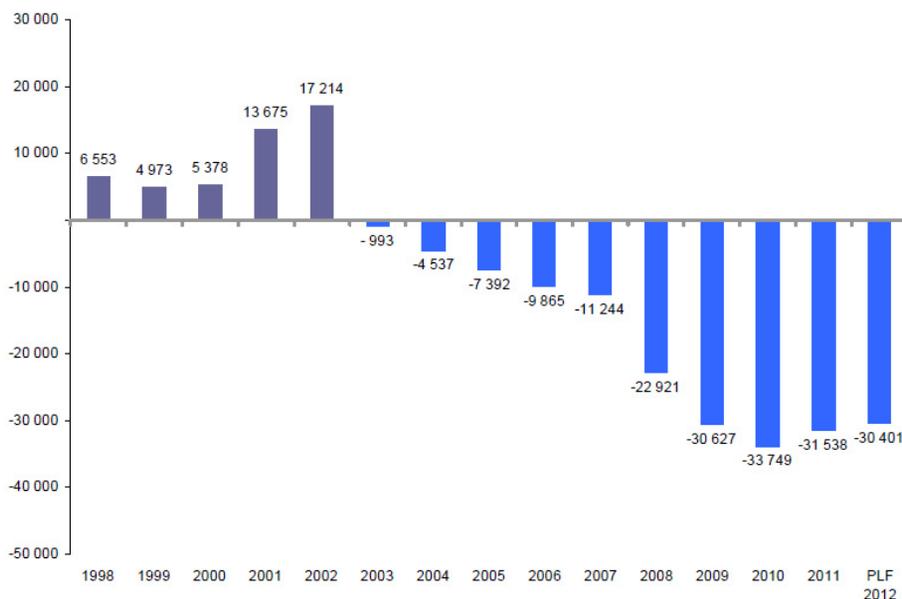
Le Gouvernement estime que l'application progressive de cette règle a permis d'atteindre en 2009 une réduction effective du nombre de postes équivalente à 50 % des départs en retraite.

À ce titre, près de **30 401** suppressions de postes en ETP sont prévues au projet de loi de finances 2012.

Selon le Gouvernement, l'économie résultant de la politique de réduction des effectifs de l'État devrait s'élever à près de 970 millions d'euros en 2012.

#### 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 2012.

Le plafond des autorisations d'emplois ministériels s'établira en 2012 à 1 923 336 ETPT contre 1 962 343 en 2011 (**réduction de 39 007 ETPT** à périmètre constant). En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 1 935 321 ETPT contre 1 974 461 ETPT en 2011 (**réduction de 39 140 ETPT** à périmètre constant). Les budgets annexes réduisent leurs effectifs de 161 ETP (contrôle aérien, Journaux officiels 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 2011 et de 2012 ont un impact net de **-30 512 ETPT** sur le plafond d'emplois 2012 de l'État.

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

– les transferts (– 8 919 ETPT) correspondent essentiellement, au passage aux responsabilités et compétences élargies d'établissements d'enseignement supérieur en 2011 et 2012 ;

– les mesures de périmètre correspondent principalement à la prise en charge par le ministère de l'Éducation nationale d'agents contractuels de Mayotte non intégrés à la fonction publique d'État au 31 décembre 2010 et jusqu'à présent rémunérés par la collectivité départementale.

#### SCHÉMAS D'EMPLOIS DU PLF 2012

(en ETP)

|   | Solde des créations et suppression de postes (en ETP) | Plafond des autorisations d'emplois (en ETPT) |
|---|---|---|
| <b>Budget général</b>   | <b>– 30 258</b>                                       | <b>1 923 336</b>                              |
| Affaires étrangères et européennes                                      | – 140   | 15 024  |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire | – 653   | 31 812  |
| Budget, comptes publics et réforme de l'État                            | – 2 870   | 139 495                                       |
| Culture et communication  | – 93  | 11 014  |
| Défense et anciens combattants  | – 1 309   | 293 198                                       |
| Écologie, développement durable, transports et logement                 | – 1 287   | 60 305  |
| Économie, finances et industrie   | – 245   | 14 005  |
| Éducation nationale jeunesse et vie associative                         | – 14 000  | 953 356                                       |
| Enseignement supérieur et recherche                                     | 0   | 17 298  |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales et immigration      | – 3 621   | 280 534                                       |
| Justice et libertés   | 515   | 76 887  |
| Travail, emploi et santé  | – 429   | 21 184  |
| Services du Premier ministre  | 49  | 9 224   |
| <b>Budgets annexes</b>  | <b>– 143</b>  | <b>11 985</b>                                 |
| Contrôle et exploitations aériens                                       | – 132   | 11 151  |
| Publications officielles et information administrative                  | – 11  | 834   |
| <b>Total général</b>  | <b>– 30 401</b>                                       | <b>1 935 321</b>                              |

Source : dossier de presse du projet de loi de finances pour 2012.

#### b) 1 106 emplois en moins chez les opérateurs de l'État en 2012

Au titre des mesures de la Révision générale des politiques publiques (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 équivalait à une réduction du plafond d'emplois de 1,5 % en ETP par an sur trois ans.

Pour 2012, la réduction globale du plafond d'autorisation d'emplois s'établit à -2,6 % par rapport à 2011, hors le secteur préservé de l'enseignement supérieur et de la recherche, soit une diminution de 1 106 ETP à périmètre constant.

En 2012, les 561 opérateurs représenteront **416 529 emplois** et seront financés par l'État à hauteur de **38,9 milliards d'euros**.

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs prévu dans le présent projet de loi de finances s'élève à **373 456 ETP**. Les emplois à durée déterminée financés par des ressources propres de l'opérateur, obtenues par contrat ou par appel d'offres public, constituent les emplois « hors plafond », et sont estimés à **43 073 ETP** en 2012.

Il convient de noter qu'à périmètre courant les emplois sous plafond augmentent (+ 8 634 ETP) en raison des mesures de transfert liées en particulier au passage à l'autonomie d'établissements d'enseignement supérieur.

## 2.- Les dépenses de rémunération des personnels de l'État en baisse pour la première fois en 2012

Le projet de loi de finances pour 2012 évalue les dépenses de personnel (rémunérations et pensions des fonctionnaires) à hauteur de **118,3 milliards d'euros** l'année prochaine.

Pour la première fois, les dépenses de rémunérations devraient connaître une légère baisse : à périmètre constant, **il est prévu une diminution de 167 millions d'euros par rapport à 2011**.

Il reste que les charges liées aux pensions devraient, quant à elles, s'élever à 37,9 milliards d'euros en 2012, en hausse de 1,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Au total, les dépenses de personnel (rémunérations et pensions) représentent plus de 40 % des dépenses du budget général de l'État.

Au cours de ces trois dernières années, la masse salariale globale de l'État a connu une progression continue d'environ 1 % par an.

Les travaux récents de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) consacrés à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de l'État ont montré que la seule réduction des effectifs ne permettait pas de garder sous contrôle l'évolution de la masse salariale. Les économies générées par le non-remplacement des départs en retraite (évaluées à 970 millions d'euros en 2012 dans le présent projet de loi de finances) ne garantissent pas à elles seules la stabilisation des dépenses de personnels, notamment en raison des mesures catégorielles liées au retour vers les fonctionnaires des économies induites : ce retour devrait s'élever à hauteur de 526 millions d'euros en 2012, dont 60 millions d'euros correspondant à des mesures antérieures à 2010.

Autre levier de la maîtrise des dépenses de personnel, le gel du point d'indice a également été décidé pour 2012.

Il conviendra évidemment de vérifier le bien-fondé de la poursuite des réductions d'effectifs ou du gel du point d'indice pour l'avenir. Le Rapporteur spécial souhaite cependant rappeler ici les propositions consensuelles issues des travaux de la MEC visant à garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État.

**Propositions de la MEC  
consacrée à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de l'État**

Proposition n° 1 :

Accélérer la production des statistiques relatives à l'état de la fonction publique pour rendre compte de la réalité des effectifs à la fin de l'année précédant la publication du rapport annuel de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique.

Proposition n° 2 :

Étudier les déterminants du taux d'encadrement professeurs / élèves dans le primaire au regard des moyennes constatées dans les pays de l'OCDE et de celui observé dans le secondaire.

Proposition n° 3 :

Compléter les schémas d'emplois par des études d'impact sur l'organisation des services publics (fermeture de classes en particulier).

Proposition n° 4 :

Communiquer au Parlement en annexe au projet de loi de règlement un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État et des opérateurs sous plafond.

Proposition n° 5 :

Améliorer les prévisions des départs en retraite ; prévoir une fourchette prévisionnelle en loi de finances.

Proposition n° 6 :

Évaluer les conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique.

Proposition n° 7 :

Mener une étude comparative et exhaustive sur l'organisation des fonctions administratives et de support des ministères ; identifier les éventuels gains de productivité à accomplir.

Proposition n° 8 :

Poursuivre la réflexion sur les missions de l'État : transmettre au Parlement les critères de détermination des besoins en effectifs.

Proposition n° 9 :

Améliorer l'évaluation des mesures catégorielles et informer préalablement le Parlement.

Proposition n° 10 :

Veiller à ce que le retour vers les agents bénéficie réellement aux agents qui permettent les gains de productivité.

Proposition n° 11 :

Instituer un groupe de réflexion sur le risque de tassement des grilles de rémunérations.

Proposition n° 12 :

Compléter les statistiques annuelles d'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires relatives à la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) et au salaire moyen par tête (SMPT) en indiquant le nombre d'agents ayant connu sur deux années consécutives une augmentation, une stabilisation ou une diminution de leur rémunération.

Proposition n° 13 :

Donner au Parlement une évaluation du coût des mobilités liées aux opérations de restructuration et délocalisation envisagées, et préciser les coûts des mobilités réalisées (pour tous motifs) ;

- les décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

Proposition n° 14 :

Donner une évaluation du coût global du nouveau dispositif indemnitaire d'intéressement collectif ;

- le décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

Proposition n° 15 :

Améliorer le contrôle des effectifs au niveau local. Cela nécessiterait :

- de renforcer, y compris à ce niveau, les outils de prévisions développés par les ministères ;
- et de rendre leur usage systématique.

Proposition n° 16 :

Intégrer les outils de prospective de type GPEC par ministère et par niveau d'administration. Un exercice systémique portant sur l'ensemble des administrations publiques (y compris l'administration territoriale) pourrait projeter à 5, 10 et 20 ans l'allocation des moyens humains par fonction, les modalités d'ajustement de l'emploi (mobilité externe, interne et recrutement) et l'évolution des usages pour les administrés.

Proposition n° 17 :

Définir des plafonds d'emplois en ETPT dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pour renforcer le lien entre RGPP et cadre des lois de finances.

Proposition n° 18 :

Mettre en place, au niveau local et national, un suivi mensuel de l'évolution de la masse salariale (consommations et prévisions), ainsi que de ses différentes composantes pour pouvoir identifier plus vite et plus précisément les sources de tensions.

Proposition n° 19 :

Activer davantage les outils statutaires et organisationnels favorisant la mobilité externe (dite structurelle) entre ministères et niveaux d'administration.

Proposition n° 20 :

Accentuer la convergence des régimes indemnitaires, en particulier entre les ministères.

Proposition n° 21 :

Resserrer le pilotage de la masse salariale des opérateurs. Cela exige :

- l'amélioration des prévisions ;
- une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés ;
- et, par conséquent, un renforcement du contrôle de gestion par la tutelle.

Proposition n° 22 :

Étendre les exigences de la LOLF aux opérateurs ; harmoniser notamment les décomptes en ETP/ETPT de leurs personnels sous et hors plafonds.

**Le Rapporteur spécial estime cependant, comme l'année dernière, 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.– LA DGAFP AU CŒUR DE 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 et en s'assurant des conditions effectives du dialogue social 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.

• **Les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)**

Les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines sont des rencontres organisées tous les ans entre le Directeur général de la DGAFP et les secrétaires généraux et DRH des ministères.

Elles sont l'occasion d'un dialogue de gestion annuel entre les ministères et le ministère chargé de la fonction publique. Elles s'appuient sur des schémas stratégiques de GRH, documents destinés à présenter les changements à l'œuvre, la stratégie RH poursuivie par les ministères ainsi que les politiques de gestion qui en découlent. La direction du Budget y est associée afin de garantir la cohérence des mesures proposées avec les objectifs et le cadrage de la politique budgétaire. Elles se concluent par des relevés d'engagements entre la DGAFP et chaque ministère et des relevés de bonnes pratiques qui font l'objet d'une publication.

Le schéma stratégique 2011 s'est articulé autour de trois thématiques :

– les évolutions de l'organisation du ministère et de sa fonction RH, telle qu'elle découle notamment des objectifs de réforme assignés par les différents conseils de modernisation des politiques publiques, des mandats de réforme de la phase 2 de la RGPP et de la loi sur la rénovation du dialogue social.

– une présentation actualisée des démarches de fusions de corps, en lien notamment avec la mise en place du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B, des grades à accès fonctionnel (GRAF) de la catégorie A et de la rémunération à la performance, individuelle et collective.

– la doctrine d'emploi des agents non titulaires ainsi que les différents plans d'action RH permettant de promouvoir l'égalité des chances dans le recrutement, de garantir l'égalité professionnelle hommes-femmes et d'assurer la santé et la sécurité au travail des agents, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord du 20 novembre 2009.

Les projets de relevés d'engagements et de bonnes pratiques concluant le cycle 2011 des conférences de GPRH sont en cours de finalisation. Le suivi des engagements se fera en deux temps : en octobre/novembre pour un bilan d'étape, puis au moment des conférences de 2012, soit au printemps 2012.

### ● **Les séminaires avec l'ensemble des DRH et des secrétaires généraux**

Les séminaires sont organisés selon deux configurations :

- des séminaires résidentiels biannuels, auxquels le ministre chargé de la fonction publique a vocation à participer, pour traiter des politiques importantes du moment ;
- des séminaires thématiques bimestriels pour faire le point sur les sujets en cours.

### ● **Les réseaux européens**

Le groupe de travail « ressources humaines » du réseau européen des administrations publiques (EUPAN) est piloté par la présidence tournante en activité du Conseil de l'Union européenne, avec en 2010, l'Espagne puis la Belgique et, au premier semestre 2011, la Hongrie. La France, qui avait exercé la présidence au deuxième semestre 2008, a continué à s'investir dans les travaux du réseau en appuyant ces présidences successives dans leur action.

Certaines initiatives engagées sous la présidence française ont ainsi trouvé leur aboutissement, notamment à travers la mise en place du nouveau site internet du réseau EUPAN ou le renforcement de la coordination avec l'OCDE.

Au premier plan des thèmes étudiés pendant cette période figure la mesure de la performance (performance globale de la gouvernance, en liaison avec des travaux de l'OCDE, et performance de la gestion des ressources humaines dans les administrations), ainsi que celui du rôle du dialogue, traité à la fois dans le cadre du réseau EUPAN et dans celui du Comité de dialogue social sectoriel, nouvellement créé pour le secteur des administrations publiques, à l'initiative, notamment, de la France.

Enfin, le cadre informel de ces réseaux permet de comparer, pratiquement en temps réel, les politiques menées par les États membres dans des domaines tels que la réforme des retraites, les réactions à la crise, la promotion de la diversité ou le développement de l'administration en ligne.

### ● **Le tableau de bord interministériel de la performance de la fonction RH**

Afin d'évaluer et de perfectionner les politiques RH impulsées par la DGAFP et mises en place par les ministères, la DGAFP a posé en 2010, en concertation avec ces derniers, les bases d'un système de pilotage de la performance de la fonction RH en créant un tableau de bord composé de 10 indicateurs. En 2011, ce tableau de bord a été complété de 11 nouveaux

indicateurs. L'ensemble des indicateurs est associé à huit processus stratégiques identifiés pour conduire la performance RH : gestion prévisionnelle des RH et des compétences ; recrutement – mobilité ; formation professionnelle ; évaluation individuelle ; rémunération ; gestion de l'encadrement supérieur ; dialogue social et conditions de travail ; diversité et égalité des chances.

L'objectif est de mettre à disposition des ministères un panel partagé d'indicateurs dont le choix reflète la volonté de promouvoir une gestion personnalisée et plus qualitative des ressources humaines. La DGAFP, quant à elle, renforce par cet outil son dispositif de pilotage interministériel.

Les ministères sont invités à renseigner chaque année, dans le cadre des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, le tableau de bord des 21 indicateurs de performance RH. La DGAFP procède ensuite à l'analyse de ces documents et produit une synthèse, en anonymisant les données, qui est transmise aux ministères afin qu'ils puissent situer leur action dans le cadre interministériel.

**Le Rapporteur spécial estime que ces indicateurs interministériels devraient naturellement trouver leur traduction dans les projets annuels de performances et rapports annuels de performances**

• **La diffusion de l'information et des études sur l'emploi public**

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique devrait être publié à l'automne 2011 après sa présentation au conseil supérieur de la fonction publique d'État le 15 septembre 2011. Ce document qui contient l'ensemble des données sur les trois fonctions publiques et illustre les politiques et pratiques en matière de GRH en leur sein, permet par ailleurs de rendre compte précisément au Parlement des évolutions touchant à la fonction publique.

Le Rapporteur spécial en regrette la publication tardive : cela en rend l'exploitation difficile pour l'examen du projet de loi de finances (il en est de même pour le « Jaune » consacré à l'état de la fonction publique et les rémunérations). Le Rapporteur spécial saisit par ailleurs cette occasion pour appuyer la proposition de la MEC qui vise à *accélérer la production des statistiques relatives à l'état de la fonction publique pour rendre compte de la réalité des effectifs à la fin de l'année précédant la publication du rapport annuel de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique.*

2.– Les fusions de corps : 100 millions d'euros pour la réforme statutaire de la catégorie B

Depuis 2005, les administrations ont procédé à **320 suppressions de corps.**

Le tableau ci-après dénombre pour les années 2005 à 2010 et par catégories les corps concernés et supprimés :

**RÉCAPITULATION DES SUPPRESSIONS ET FUSIONS DE CORPS DE 2005 À 2010**

|   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total      |
|---|------|------|------|------|------|------|------------|
| <b>Nombre de corps concernés par une mesure de fusion</b> |      |      |      |      |      |      |            |
| <b>Cat. A</b>   | 4    | 12   | 30   | 4    | 4    | 5    | <b>59</b>  |
| <b>Cat. B</b>   | 6    | 12   | 7    | 2    | 9    | 4    | <b>40</b>  |
| <b>Cat. C</b>   |      | 28   | 298  | 13   | 17   | 4    | <b>360</b> |
| <b>Nombre de corps supprimés</b>                          |      |      |      |      |      |      |            |
| <b>Cat. A</b>   | 2    | 7    | 18   | 2    | 2    | 3    | <b>34</b>  |
| <b>Cat. B</b>   | 3    | 7    | 4    | 2    | 6    | 2    | <b>24</b>  |
| <b>Cat. C</b>   |      | 14   | 220  | 11   | 13   | 4    | <b>262</b> |

Source : réponses au questionnaire budgétaire

La très grande majorité des fusions a été réalisée dans le cadre de la réforme statutaire de la catégorie C, qui a réuni en une architecture unique en quatre grades, des corps qui recrutaient auparavant à des niveaux différents. Par ailleurs, elles ont rapproché des corps d'une même famille de métiers qui disposaient d'une architecture statutaire semblable.

La plupart des fusions ont donc concerné des corps qui étaient d'ores et déjà soumis à une même grille indiciaire. Ceci est encore plus vrai pour la catégorie C qui est organisée en échelles de rémunération standardisées.

Les prochaines fusions de corps devraient intervenir à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme statutaire de la catégorie B. Le coût des fusions de corps se confondra avec le coût estimé de cette réforme.

Il est rappelé 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.

La revalorisation de certains corps de catégorie A a été engagée, concomitante le plus souvent avec des fusions de corps, soit à statut commun, comme ceux d'attachés d'administration de l'État qui doivent prochainement donner lieu à la création d'un corps interministériel à gestion ministérielle, soit relevant d'une architecture statutaire semblable, comme la fusion en préparation des corps d'ingénieurs de A type des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture. Cette revalorisation prendra essentiellement la forme d'un nouveau grade sommital, constituant un grade à accès fonctionnel permettant de reconnaître les responsabilités les plus élevées déjà exercées par les agents. Les coûts induits en sont donc limités.

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, 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 %). Parmi ces corps, 223 relèvent de la catégorie A, 91 de la catégorie B et 66 de la catégorie C.

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

Une rapide analyse permet de faire apparaître que le nombre de corps actifs par ministère n'est pas proportionnel au nombre de fonctionnaires. Ainsi, les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur comptent 63 % des effectifs contre 19 % des corps ministériels, alors que le ministère de l'agriculture compte 1,83 % des effectifs contre 8,75 % des corps et le ministère de la culture 0,66 % des effectifs mais 8,4 % des corps ministériels.

De manière plus générale, on constate 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.

De ce bilan, il a été tiré le constat suivant : le nombre de corps à faible effectif est encore trop élevé et 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 Premier ministre a déjà fixé une première perspective intermédiaire de 114 suppressions de corps.

Nombre de celles-ci devraient résulter de la création de corps interministériels à gestion ministérielle. Le nombre de corps vivants devrait être ainsi ramené à 329 dès le premier semestre 2012.

### 3.– La rémunération à la performance dans la fonction publique : la prime de fonction et de résultats (PFR) et l'intéressement collectif en marche

Le dispositif cadre de la PFR a été instauré par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008. Cette prime, qui a vocation à se substituer aux régimes indemnitaires existants, se décompose en deux parts :

– l'une tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent (part F) ;

– l'autre tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle et de la manière de servir (part R).

Le déploiement progressif de la PFR depuis 2009, aux différents niveaux hiérarchiques de l'administration, poursuit trois objectifs principaux :

– généraliser au plus grand nombre des fonctionnaires un instrument de rémunération simple tenant compte des responsabilités et des résultats ;

– accompagner la structuration des filières de métiers en définissant notamment un cadre indemnitaire commun aux corps fusionnés et aux corps comparables ;

– simplifier le paysage indemnitaire en réduisant drastiquement le nombre de régimes indemnitaires actuellement mis en œuvre dans la fonction publique.

La PFR a, tout d'abord, été rendue applicable aux corps et emplois relevant de la filière administrative. Le corps des attachés d'administration est le premier corps à pouvoir bénéficier de ce nouveau dispositif, chaque département ministériel devant y adhérer au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Au 1<sup>er</sup> mai 2011, dix administrations, soit près de 70 % des corps d'attachés d'administration, ont mis en place la PFR pour ces personnels.

Par ailleurs, l'application de la PFR a déjà été très largement étendue puisqu'en bénéficient également d'autres corps de catégorie A comme les secrétaires des affaires étrangères ou les délégués au permis de conduire et à la sécurité routière.

Au niveau de l'encadrement supérieur, les administrateurs civils et les membres de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration se sont vu appliquer ce nouveau dispositif. Sont également concernés un certain nombre d'emplois fonctionnels comme les emplois de directeurs adjoints, chefs de service, sous-directeurs, chefs de projets et experts de haut niveau, les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État ou des statuts d'emplois ministériels (chef de mission, conseiller d'administration, chef de service administratif).

Enfin, la PFR a été étendue aux agents de catégorie B de la filière administrative. Sept administrations l'appliquent à leur corps de secrétaires administratifs ou assimilés. Elle sera également étendue aux agents de catégorie C de la filière administrative sur la base des demandes exprimées par les ministères.

À l'issue des discussions salariales de l'été 2010 avec les organisations syndicales, **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 dans le cadre des fusions de corps ou de la création de corps interministériels.** Dans cette perspective, le décret du 22 décembre 2008 est en cours de modification.

Par ailleurs, la modification de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, par l'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, a ouvert la voie à une extension de la PFR aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Enfin, le dispositif devrait prochainement s'appliquer aux corps et emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière.

#### ● **Bilan de mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats**

Dans le cadre du comité de suivi de la PFR, une enquête a été conduite auprès des ministères afin de produire un premier bilan quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire. Il apparaît que :

– la cotation mise en place pour l'attribution de la part F répond aux objectifs de prise en compte des responsabilités et des parcours professionnels ;

– l'objectif de donner à la part liée à l'atteinte des résultats un poids croissant avec le grade de l'agent est pleinement atteint ;

– une politique de mise en cohérence des régimes indemnitaires a été menée.

Par ailleurs, la mise en place de la PFR pour l'encadrement supérieur s'est traduite par une harmonisation des niveaux indemnitaires des administrateurs civils et des emplois de direction des ministères, certains ministères ayant, en effet, choisi de conduire une politique de convergence avec les autres départements ministériels afin de maintenir leur attractivité. Cette convergence entraîne une progression du taux moyen servi d'environ 5 %.

• En ce qui concerne **l'intéressement collectif**, le Gouvernement a souhaité mettre en place une prime d'intéressement à la performance collective, à la suite du rapport de notre collègue M. Michel Diefenbacher sur *L'intéressement collectif dans la Fonction publique*, remis en mai 2009. Ce mécanisme doit « récompenser l'effort accompli collectivement par un service, une équipe ou une administration ».

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, tel que modifié par l'article 38 la loi du 5 juillet 2010 précitée, précise désormais que les indemnités, perçues par les fonctionnaires, peuvent « tenir compte (...) de la performance collective des services. »

En application de cette disposition, le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 est venu préciser les modalités de mise en œuvre de cette prime d'intéressement à la performance collective. Dans la fonction publique de l'État, il prévoit que :

– la prime d'intéressement a vocation à être versée, en supplément du régime indemnitaire, à tout agent public exerçant ses fonctions dans une direction ou un service de l'État ou l'un de ses établissements publics ainsi qu'aux magistrats, dès lors que le service a atteint les résultats qui lui ont été fixés sur une période d'un an ;

– pour prétendre au versement de la prime, une durée d'affection et une durée de présence effective minimales dans le service seront requises ;

– le montant est versé forfaitairement et est identique, quels que soient le statut, le grade et les fonctions des agents. Un arrêté conjoint du ministre intéressé et des ministres chargés du budget et de la fonction publique fixe un montant annuel plafond ;

– un arrêté du ministre intéressé viendra lister les services éligibles et préciser les modalités d'attribution et de répartition. Les indicateurs retenus comme support de l'intéressement devront être pertinents et vérifiables, les objectifs à atteindre concrets et adaptés aux missions de chaque service.

Ce dispositif a vocation à être mis en œuvre, avec les adaptations nécessaires, dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

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

La mobilité des fonctionnaires, qu'elle soit professionnelle ou géographique, est un des grands enjeux de la réforme administrative de l'État. En la matière, l'année 2009 fut une année charnière puisqu'elle a vu l'adoption de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, le déploiement des dispositifs indemnitaires d'accompagnement à la mobilité des agents public et la mise en place de dispositifs de conseil en mobilité-carrière.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique poursuit trois grands objectifs :

- Lever tous les obstacles statutaires et financiers à la mobilité.
- Créer les conditions qui permettront d'assurer la continuité et l'adaptabilité du service.
- Moderniser les pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

La plupart des dispositions de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels sont d'application directe et sont donc entrées en vigueur le lendemain de sa publication. Leurs modalités d'application ont été précisées par la circulaire du 19 novembre 2009, notamment pour ce qui est des nouveaux droits en matière de mobilité, des mesures liées à l'accompagnement des mobilités, ainsi que des dispositions relatives au recrutement et au cumul d'activités. Au 1<sup>er</sup> septembre 2011, 5 nouveaux décrets d'application ont été publiés :

– Décret n° 2011-67 du 18 janvier 2011 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers et à certaines modalités de mise à disposition ;

– Décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 modifiant le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État ;

– Décret n° 2011-513 du 10 mai 2011 relatif à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'État ;

– Décret n° 2011-541 du 17 mai 2011 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux ;

– Décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

Par ailleurs, des actions ont été entreprises afin d'améliorer encore les textes applicables en matière de mobilité et d'aider les administrations gestionnaires dans la compréhension et l'interprétation des nouvelles règles mises en place. Un certain nombre de dispositions législatives ont ainsi été introduites dans le Titre 3 du projet de loi n° 784 relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique enregistré en première lecture au Sénat le 7 septembre 2011.

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.

La généralisation des **conseillers en mobilité-carrière (CMC)** 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 ; les CMC aident aussi les agents à se projeter dans leur vie professionnelle afin de valoriser leur potentiel.

La **bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)** mise en place en 2008. En 3 ans d'existence, ce sont 5,6 millions de visiteurs qui se sont connectés au site. Le nombre de contributeurs est également en constante augmentation (650 au 1<sup>er</sup> janvier 2011) d'autant plus que la BIEP s'ouvre depuis le second trimestre 2011 aux recruteurs des autres fonctions publiques (territoriale et hospitalière).

Le site national est complété par les vingt-et-une bourses régionales interministérielles de l'emploi public (BRIEP) supportées par les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

En 2010, ce sont 13 000 offres qui ont été publiées sur l'ensemble des sites, soit 43 % d'augmentation par rapport à 2009.

La plupart de ces mesures étant en cours de déploiement, le ministère indique qu'il n'est pas possible **à ce stade de prévoir le coût de leur mise en œuvre, ce que le Rapporteur spécial regrette**. Ces dépenses nouvelles pour les administrations seraient en partie 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.

#### • **Éléments chiffrés sur la mobilité à l'intérieur de la fonction publique de l'État**

La mobilité des agents de la fonction publique de l'État recouvre de multiples réalités : mobilité géographique notamment (changement de département d'exercice des fonctions), catégorielle (changement de catégorie

professionnelle), structurelle (changement de ministère) et statutaire (détachement, mise à disposition, position hors cadre, disponibilité, congé parental, affectation en position normale d'activité <sup>(1)</sup>).

Entre 2008 et 2009, 5,2 % des agents titulaires civils de l'État ont changé de département dans lequel ils exercent leurs fonctions (contre 4,9 % entre 2007 et 2008), tandis que 2,2 % ont changé de catégorie professionnelle. Par ailleurs, 0,6 % des agents présents en 2008 et en 2009 ont connu un changement de ministère, soit une hausse de 0,3 point par rapport à l'année précédente.

#### 5.– La modernisation en cours des modes de recrutement

L'académisme des concours d'accès à la fonction publique et la valorisation excessive du capital social et culturel des candidats ont largement été dénoncés par le passé.

À la suite des rapports déposés ces dernières années sur la modernisation des modes de recrutement de la fonction publique <sup>(2)</sup>, la DGAFP a proposé aux ministères un plan d'actions organisé autour de quatre axes principaux : pilotage, contenu des épreuves, communication, professionnalisation des jurys. Depuis trois ans, plus de 380 voies de recrutement ont été réformées. Par ailleurs, un projet de création d'un site interministériel dédié aux concours et recrutements a vu le jour en mai 2010 – SCORE : site des concours et des recrutements de l'État – dont la fréquentation, en termes statistiques, est à la hauteur de l'ambition : en un an d'existence, le site a reçu 1,68 million de visiteurs, soit 140 000 par mois et un total de 9 millions de pages lues.

Les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 ont confié à la DGAFP le pilotage d'une mesure de mutualisation de l'organisation des concours déclinée en quatre principaux axes :

– **Le renforcement du pilotage stratégique et de la coordination interministérielle des concours** est aujourd'hui une réalité, avec la création ou le renforcement des directions de ressources humaines des ministères et la mise en place d'un dialogue structuré avec la DGAFP au travers des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, du suivi des feuilles de route RGPP et des comités de pilotage interministériel dédiés au recrutement organisés chaque trimestre.

– **La mise en place de centres de services partagés (CSP) pour la logistique des concours** entrera en septembre 2011 dans une phase

---

(1) Affectation des membres d'un corps, quel que soit le ministère gestionnaire, à l'ensemble des emplois des autres ministères et établissements publics, dont les fonctions correspondent aux missions qu'ils ont vocation à accomplir.

(2) Rapports de Mme Marine Dorne-Corràze le 22 juillet 2008 sur l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique, de Mme Corinne Desforges le 19 février 2009 sur les concours d'accès à la fonction publique de l'État et de M. Raymond-François Le Bris le 16 février 2009 sur la formation initiale des agents de l'État)

opérationnelle, avec la prise en charge de l'organisation logistique de concours du ministère de l'écologie et du ministère de la culture par le service inter-académique des examens et concours (SIEC) du ministère de l'éducation nationale. Préalablement, une étude de faisabilité conduite en 2010 par la DGME et la DGAFP avait permis de préciser les besoins et attentes des ministères vis-à-vis d'un centre de services partagés en charge de l'aspect logistique des concours et d'identifier le SIEC d'Arcueil comme préfigurateur de ce CSP. À ce jour, une étude est encore en cours sur deux régions test (autour de Lille et Lyon) pour définir les conditions de mise en place du réseau local des CSP, et dix ministères ont validé une trajectoire de transfert pour l'organisation logistique de leurs concours aux CSP.

– **Le premier concours commun externe de secrétaire administratif** a été organisé dès 2011 sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale. Le ministère de la culture, le Conseil d'État, la Caisse des dépôts et consignations, l'ONF et la DGAC ont participé à cette expérimentation. Bien que certaines dispositions soient à améliorer, cette première session a permis un recrutement qui d'un point de vue qualitatif et quantitatif a répondu aux attentes essentielles des participants. L'ambition pour 2012 est d'étendre ce dispositif au concours interne de secrétaire administratif, aux concours interne et externe d'adjoint administratif et au recrutement d'adjoints sans concours.

– **La dématérialisation de l'inscription et de la gestion administrative des concours** a été traitée en appui de la mise en place des CSP logistique concours. Une première étude d'urbanisation des systèmes d'information (mai à juillet 2011) a été conduite avec l'appui de la DGME pour doter en cible (2013) les CSP d'un outil de gestion des concours. Cette étude a permis d'établir un état des lieux des outils existants, d'élaborer la cartographie fonctionnelle du futur outil en concertation avec les ministères et de définir les différents scénarii opérationnels cible. La prochaine étape, après validation interministérielle du scénario choisi, conduira à l'élaboration du cahier des charges de cet outil commun de gestion.

## 6.– La promotion sociale dans la fonction publique

Les actions menées en faveur d'une plus grande diversité sociale des recrutements dans la fonction publique se sont orientées dans deux principales directions :

### ● **La promotion sociale dans la fonction publique**

Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification ni diplôme ou sans avoir obtenu le baccalauréat, le **Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État** (PACTE) permet un recrutement dans les corps et cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique, via un contrat de droit public donnant vocation à être titularisé. Destiné à des jeunes qui se sont éloignés du système éducatif, il vise à

lutter contre le phénomène des surdiplômés et à réaliser la meilleure adéquation possible entre le profil des jeunes bénéficiaires et les emplois proposés. Depuis sa mise en œuvre (début 2006), cette nouvelle voie a permis environ 3 000 recrutements, et représenté, suivant les années, de 8 à 16 % des offres de recrutement externes en catégorie C (corps administratifs et techniques) au sein de la fonction publique de l'État. Les ministères les plus impliqués dans ce dispositif sont ceux chargés respectivement de la défense, de l'éducation nationale et des finances. Le taux de titularisation des agents est de 70 à 75 % en moyenne.

S'agissant plus particulièrement des suites données au rapport de notre collègue M. Laurent HENART relatif au développement des formations en alternance dans le secteur public, le ministère indique qu'une réflexion a été engagée concernant l'une de ses propositions, consistant à ouvrir le PACTE aux titulaires du baccalauréat. Cette réflexion est toujours en cours compte tenu de la complexité du sujet au regard d'un certain nombre d'aspects (respect du principe d'égalité, finalité et durée de la formation, niveau de qualification à la sortie du PACTE).

Par ailleurs, différentes mesures ont été prises pour mettre en place un soutien spécifique à la préparation aux concours et examens :

– **Des allocations pour la diversité** sont attribuées à des étudiants et des demandeurs d'emplois pour les aider à préparer des concours de la fonction publique. Depuis le début de la mise en œuvre du dispositif, 5 500 allocations de 2000 euros ont été versées au total, entre septembre 2007 et septembre 2011.

À la suite des déclarations du Président de la République, à l'École Polytechnique, le 17 décembre 2008, plusieurs ministres ont décidé de mettre en place **des classes préparatoires intégrées** (CPI) dans leurs écoles d'application. À ce jour, ces classes sont au nombre de vingt-cinq (École nationale supérieure de police, École nationale de la magistrature, École nationale d'administration, instituts régionaux d'administration, École des hautes études de santé publique ...) et affichent des taux de réussite aux concours de la fonction publique légèrement supérieurs à 50 % (toutes écoles et toutes administrations confondues).

Pour les IRA, ce sont près de 125 élèves qui depuis 2009 sont accueillis en formation afin de préparer les épreuves du concours externe (voire du troisième concours). Organisées en lien avec les IPAG/CPAG, les préparations proposées aux élèves répondent en tous points aux caractéristiques définies initialement, que ce soit en matière de critères de sélection (mérite, ressources, motivation), de soutien pédagogique (ressources documentaires, référent et tuteur) ou de soutien matériel et financier (allocations pour la diversité et facilités d'hébergement et de restauration). 35 % des élèves des classes préparatoires des IRA ont été lauréats du concours externe d'accès aux instituts en 2010 et 40 % en 2011. Ces établissements affichent un taux de réussite, tous concours confondus, de près de 60 %.

Les résultats sont encourageants dans la mesure où, toutes écoles et toutes administrations confondues, le taux de réussite à un concours de la fonction publique est légèrement supérieur à 50 %. On note même des doubles réussites de l'ordre de 20 %, un lauréat réussissant plusieurs concours d'un même ministère ou de plusieurs ministères.

### ● **La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle**

Le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), institué par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, a permis une valorisation des compétences acquises par l'agent dans son parcours professionnel. Ce dispositif conduit à remplacer une épreuve de concours par de nouvelles modalités de sélection permettant au candidat de faire valoir ses compétences et savoir-faire professionnels.

Au 1<sup>er</sup> semestre 2011, des épreuves de RAEP ont déjà été mises en place pour 215 voies de recrutement par concours ou examen professionnel. Ces résultats sont appelés à augmenter dans la mesure où les ministères se montrent très ouverts sur l'introduction de la RAEP.

## C.– DIALOGUE SOCIAL, SALAIRES, RETRAITES

### 1.– La négociation salariale et le pouvoir d'achat : la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) en baisse entre 2009 et 2010

Depuis les accords du 21 février 2008, les négociations salariales interviennent dans un cadre pluriannuel. En l'occurrence, ces négociations ont eu lieu en 2010 pour la période 2011-2013. Par ailleurs, des rendez-vous salariaux annuels doivent permettre de définir, en tant que de besoin, des mesures d'ajustement.

Les discussions salariales du 19 avril 2011 ont confirmé les orientations définies en 2010 pour la période 2011 à 2013. Les éléments de la politique de rémunération dans la fonction publique présentés, à cette occasion, aux organisations syndicales ont été les suivants :

● **Le maintien de la valeur du point fonction publique au 1<sup>er</sup> juillet 2010** en 2011 et en 2012. Pour 2013, le rendez-vous annuel permettra de définir d'éventuelles évolutions de la valeur du point au regard du contexte économique. La valeur annuelle du point retenue pour la préparation du projet de loi de finances pour 2012 est celle résultant de la revalorisation de 0,5 % intervenue au 1<sup>er</sup> juillet 2010, soit 55,56 euros. En effet, pour 2012, le contexte économique, social et financier et les engagements européens n'ont pas offert au Gouvernement d'autre possibilité que de confirmer cette orientation.

• **La poursuite du retour catégoriel lié au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.** Le ministère indique que cela a représenté plus de 644 millions d'euros en 2010. Dans la fonction publique de l'État, sur la période 2011 à 2013, c'est un montant de l'ordre de 1,5 milliard d'euros supplémentaires qui est envisagé pour le financement des politiques catégorielles. L'importance du montant de ces enveloppes catégorielles au cours des dernières années expliquerait que l'évolution de la rémunération moyenne des personnels se soit inscrite dans un rythme soutenu.

• **Le travail de rénovation des grilles indiciaires et de refondation indemnitaire** s'est poursuivi en 2011 : mise en œuvre du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B et du grade à accès fonctionnel de la catégorie A ; reclassement des infirmiers de la fonction publique hospitalière en catégorie A ; extension de la prime de fonctions et de résultats ; mise en œuvre de l'intéressement collectif.

• La politique de maintien du pouvoir d'achat : **la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)**, initialement prévue jusqu'en 2011, a été prolongée au titre des années 2012 et 2013.

Lors du rendez-vous salarial du 19 avril 2011, le Gouvernement s'est engagé à prolonger sur la période 2011-2013 cette indemnité versée chaque année aux agents publics éligibles.

Sur le champ des dépenses de personnel de l'État incluant les militaires et l'enseignement privé sous contrat, **43,4 millions d'euros ont été versés au titre de la GIPA en 2010**, après **112,6 millions d'euros en 2009**.

Pour 2010, conformément aux accords salariaux, le champ d'application de la GIPA a été limité à deux situations particulières :

- les fonctionnaires dont la perte de pouvoir d'achat était liée au fait d'être « bloqués » au sommet de leur grille de rémunération ;
- les agents partis en retraite en 2010.

L'analyse des caractéristiques principales des bénéficiaires de la GIPA dans la fonction publique d'État pour l'année 2010 porte sur le champ des ministères incluant les universités passées au régime des responsabilités et compétences élargies, hors militaires et enseignement privé sous contrat. Sur ce champ, la GIPA a été attribuée en 2010 à 55 488 agents civils de l'État, pour un montant total de 44,2 millions d'euros, soit un montant moyen de 797 euros par agent. En 2009, sur le même champ mais sur un dispositif applicable à l'ensemble des agents, la GIPA avait été attribuée à 107 520 agents civils de l'État, pour un montant total de 91 millions d'euros, soit un montant moyen de 846 euros par agent.

- L'ouverture d'une **négociation sur l'évolution du supplément familial de traitement** (SFT) : un projet de réforme du SFT est en cours de préparation et vise à clarifier ce dispositif jugé obsolète et trop complexe afin de revaloriser les montants attribués au titre du premier enfant et à adapter le SFT aux évolutions de la cellule familiale (parent isolé, garde alternée). De plus, il sera substitué aux montants actuels, proportionnels au traitement du fonctionnaire et encadrés par des montants planchers et plafonds, des montants forfaitaires, croissants en fonction du nombre d'enfants à charge.

- En ce qui concerne les **politiques sociales**, le Comité interministériel à l'action sociale (CIAS) devrait voir ses missions renforcées. Ce comité étendrait ses fonctions à l'évaluation des besoins des agents, l'articulation entre les différents niveaux d'action sociale (ministériel, interministériel) et l'évaluation de la performance des prestataires en charge de la gestion des prestations.

## 2.– L'impact sur la fonction publique de la loi portant réforme des retraites

La loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 entraîne un certain nombre de conséquences sur l'état de la fonction publique :

- **Le relèvement des bornes d'âge et des durées de services**

Le relèvement des bornes d'âge de deux ans 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.

Dans un contexte d'allongement de la vie professionnelle, une réflexion sur une meilleure prise en compte des seniors a été engagée afin de faire évoluer les représentations socioculturelles, 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.

- **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 % en 2010 à 10,55 % en 2020 sur une période de dix ans. Cela devrait conduire 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 de l'État (FSPOEIE) (retracés dans le CAS *Pensions*) 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 a été 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<sup>er</sup> 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.

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.

● **L'alignement des conditions d'attribution du minimum garanti**

Les conditions d'attribution du minimum garanti sont alignées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 sur celles de son équivalent dans le secteur privé, le minimum contributif. Ainsi, son bénéfice est 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).

La loi du 9 novembre 2010 crée également un mécanisme de coordination avec le minimum contributif du régime général. À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012, le minimum garanti sera versé sous réserve que le montant mensuel total des pensions n'excède pas un montant qui sera fixé par décret.

● **L'abaissement de la condition de fidélité pour l'ouverture du droit**

Le décret n° 2010-1740 du 30 décembre 2010 a ramené la durée minimale de services nécessaire pour qu'un fonctionnaire puisse avoir droit à une pension au titre d'un régime de la fonction publique de quinze à deux ans pour les fonctionnaires civils.

Les régimes de retraite de la fonction publique sont ainsi alignés sur la situation caractérisant la grande majorité des régimes. À l'exception des militaires et des fonctionnaires stagiaires non titularisés à l'issue de leur formation, la quasi-totalité des fonctionnaires a vocation à percevoir une retraite au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite. Désormais, toute période cotisée ouvre droit à versement d'une pension au titre du régime d'affiliation.

\*

\* \*



## DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION *PROVISIONS*

Le projet de loi de finances pour 2011 propose que la mission *Provisions* soit dotée de **478 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **178 millions d'euros** en crédits de paiement. Cette mission est scindée en deux dotations, l'une relative aux *Rémunérations publiques* (aucune inscription de crédits en 2012), l'autre pour faire face aux *Dépenses accidentelles et imprévisibles* (478 millions d'euros en autorisations d'engagement et 178 millions d'euros en crédits de paiement en 2012).

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.

Les crédits destinés à la rémunération des agents de l'État en 2012 ont, comme en loi de finances initiale pour 2011, été intégralement répartis entre les missions et programmes du budget de l'État. **Le projet de loi de finances pour 2012 ne prévoit par conséquent pas l'inscription de crédits au titre de cette dotation.**

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 478 millions d'euros en autorisations d'engagement et 178 millions d'euros crédits de paiement sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.**

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 2008 à hauteur de 4 millions d'euros en raison des inondations survenues dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche, à hauteur de 26,6 millions d'euros en fin d'année 2009 afin de financer la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1) ou encore à hauteur de 13 millions d'euros en 2010 à la suite du séisme survenu à Haïti.

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

La différence de **300 millions d'euros** entre autorisations d'engagement et crédits de paiement prévue dans le projet de loi de finances pour 2012 correspond à la constitution d'une provision spécifique (uniquement en autorisations d'engagement), pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées non encore connues et donc non intégrées aux demandes de crédits des programmes du budget général.

Le ministère indique que de telles situations, non prévisibles dès lors qu'elles peuvent résulter de décisions urgentes de relocalisation de certaines administrations, à l'initiative des bailleurs ou de l'administration, lorsqu'une opportunité plus efficiente de localisation se présente, ont été constatées à plusieurs reprises sur la période récente. La signature d'un bail privé nécessite dans ce cas de disposer rapidement d'autorisations d'engagement couvrant la totalité de la durée de ce bail, soit dans certains cas 10, voire 25 ans.

Le caractère imprévisible du montant et de l'imputation précise par programme de ces dépenses de loyers privés justifie donc, pour le ministère, son inscription sur la mission *Provisions*. Les crédits de paiement correspondants (loyer à payer, le cas échéant dès l'année de conclusion du bail et dans tous les cas, les années suivantes) restent directement financés dans le cadre des programmes du budget général.

Le Rapporteur spécial voit dans l'inscription de ces crédits la traduction de la politique de rationalisation de la gestion immobilière de l'État poursuivie par le Gouvernement.

Pour l'année 2011, à la date du 6 octobre, deux mouvements réglementaires spécifiques ont été effectués à partir de la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* : les décrets du 14 mars et du 13 septembre 2011 ont respectivement ouvert 5 millions d'euros et 6,28 millions d'euros au profit de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Enfin la **Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2010** **avait suggéré de modifier la dénomination de la mission**. Le Gouvernement a indiqué au Rapporteur spécial que si la dénomination *Provisions* n'a pas entraîné de confusion quant à la doctrine d'emploi de ces crédits, il n'est toutefois pas opposé au principe d'un changement de cette dénomination au profit de *Crédits à répartir*. En effet, les crédits inscrits sur les deux dotations composant cette mission ont pour caractéristique commune de ne pouvoir être répartis au moment de l'édiction de la loi de finances initiale.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme. Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. François Sauvadet, ministre de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 4 novembre 2011 à 15 heures)<sup>(1)</sup> 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.*

*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 4 novembre 2011, à 15 h, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions\\_elargies/cr/c015.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elargies/cr/c015.asp) et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 3805, annexe n° 23).



## **ANNEXE : AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. François SAUVADET, ministre de la Fonction publique

### **Contrôle sur pièces et sur place de l'ENA :**

– M. Bernard BOUCAULT, directeur de l'ENA

– M. Dominique BOILEAU, secrétaire général adjoint, sur les questions financières et de ressources humaines

– Mme Françoise CAMET, directrice de la formation, et M. Fabrice LARAT, directeur adjoint de la formation en charge des masters et de la recherche

– M. Thierry BONNIER, directeur adjoint des stages

– M. François-Gilles LE-THEULE, directeur des affaires européennes.