



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure Générale
Députée

ANNEXE N° 28

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET
DES RESSOURCES HUMAINES**

FONCTION PUBLIQUE

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteur spécial : M. Michel PAJON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE	9
I. LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i> : LES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS DE FORMATION, D'ACTION SOCIALE ET D'APPRENTISSAGE	10
A. L'APPRENTISSAGE : UNE DOTATION AU SERVICE D'UNE NOUVELLE AMBITION	11
1. Un objectif de 10 000 apprentis dans la fonction publique d'État	11
2. Une montée en charge pour 2017	13
B. UN EFFORT ACCRU EN MATIÈRE DE FORMATION	15
1. Les écoles interministérielles de service public	15
a. La subvention de l'ENA se stabilise	15
b. Les IRA : des recrutements en augmentation	16
2. Des procédures de recrutement mutualisées et ouvertes à la diversité des parcours	18
a. La mutualisation des concours	18
b. Un effort de diversification du recrutement	19
3. Le développement de la formation continue	20
C. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	21
1. Les prestations sociales individuelles	22
a. La prestation chèque-vacances	23
b. La prestation CESU-garde d'enfant	24
c. L'aide à l'installation des personnels de l'État	25
d. L'aide au maintien à domicile	26
2. Les prestations sociales collectives	26

a. La rénovation des restaurants inter-administratifs.....	26
b. Les réservations de places en crèche	27
c. Les réservations de logements sociaux	27
II. LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	28
A. UN AMBITIEUX CHANTIER D'HARMONISATION STATUTAIRE ET INDEMNITAIRE.....	28
1. L'harmonisation des dispositifs indemnitaires	29
a. Le transfert primes/points pour tous les fonctionnaires	29
b. La revalorisation des grilles indiciaires des trois catégories de la fonction publique.....	30
c. Le nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) de la fonction publique de l'État ...	31
2. La simplification de l'architecture statutaire	32
a. La poursuite de la fusion des corps dans la fonction publique de l'État.....	32
b. L'harmonisation des dispositions statutaires dans les trois fonctions publiques ..	33
c. Le renforcement de la mobilité des agents.....	34
B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE	35
1. Doter l'État d'une « véritable » direction des ressources humaines.....	35
2. Le soutien au pouvoir d'achat des fonctionnaires.....	35
a. L'augmentation attendue du point d'indice.....	35
b. La reconduction de la GIPA.....	36
3. La promotion d'une fonction publique exemplaire	36
a. La lutte contre les discriminations	36
b. Le renforcement de la déontologie dans la fonction publique	39
DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS NON RÉPARTIS.....	41
I. LE PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES.....	41
II. LE PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES	42
A. LES EXÉCUTIONS 2015 ET 2016	42
B. LA PRÉVISION 2017.....	44
EXAMEN EN COMMISSION	45
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	47

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

Au 10 octobre 2016, 95 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial traite des crédits du programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et de ceux de la mission *Crédits non répartis*.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 prévoit, pour le programme *Fonction publique*, 245,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une nette augmentation de 4,6 % par rapport aux crédits de 2016.

Le programme 148 comporte trois actions ayant une dimension interministérielle relatives à la formation des fonctionnaires, à l'action sociale et au développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État.

Pour 2017, les crédits demandés au titre de l'action 1 *Formation des fonctionnaires* s'élèvent à 83,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en augmentation de 6,3 % par rapport aux crédits ouverts en 2016.

La demande de crédits est plus importante pour l'action 2 *Action sociale interministérielle* représentant, pour 2017, 126,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'action 3, créée en loi de finances pour 2016, participe au financement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État. Les crédits demandés pour 2017 s'élèvent à 35,57 millions d'euros, soit 5 millions de plus que ceux ouverts en 2016, pour accompagner la montée en puissance de ce dispositif.

La mission *Crédits non répartis*, également examinée dans le présent rapport spécial, regroupe quant à elle deux programmes.

Le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* ne comporte pas de crédits pour 2017.

Le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* est doté, en projet de loi de finances pour 2017, de 324 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24 millions d'euros en crédits de paiement, des dotations strictement identiques à celles ouvertes en 2016 sur ce programme.

CHIFFRES CLÉS

PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

(en millions d'euros)

	AE	CP
Total des crédits	245,14	245,14
Dépenses de personnel (titre 2)	35,77	35,77
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	192,68	193,41
Dépenses d'investissement (titre 5)	8,19	7,46
Dépenses d'intervention (titre 6)	8,50	8,50

Source : projets annuels de performances pour 2017.

PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	AE	CP
Total des crédits	0	0
Plafond d'emplois (sous plafond)	SO	

Source : projets annuels de performances pour 2017.

PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

(en millions d'euros)

	AE	CP
Total des crédits	324	24
Plafond d'emplois (sous plafond)	SO	

Source : projets annuels de performances pour 2017.

PREMIÈRE PARTIE : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Au sein de la mission *Gestion de finances publiques et des ressources humaines*, les crédits du programme 148 *Fonction publique* portent uniquement sur la formation des fonctionnaires (action 1), l'action sociale (action 2) et l'apprentissage (action 3), dans leur dimension interministérielle.

Le contenu du programme est donc beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse à penser. Le Rapporteur spécial se joint une nouvelle fois aux recommandations de la Cour des comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en faveur d'une modification de cet intitulé.

Au-delà des actions qu'il finance, ce programme est en fait le support budgétaire des missions confiées à la direction générale de l'administration et de l'action publique (DGAFP), même si les dépenses de personnel de cette direction sont inscrites sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*.

On remarque d'ailleurs que certains indicateurs du programme 148 sont sans lien avec les actions budgétaires que le programme finance. Les indicateurs 1.1 relatif à la part des agents s'inscrivant dans un dispositif de simplification indemnitaire et 1.2 évaluant les mesures de fusions de corps invitent donc à examiner plus largement les fonctions d'animation et de coordination inter fonction publique assurées par la DGAFP.

I. LE PROGRAMME **FONCTION PUBLIQUE** : LES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS DE FORMATION, D'ACTION SOCIALE ET D'APPRENTISSAGE

Le programme 148 se décline en trois actions, dont les dotations prévisionnelles pour 2017 sont en augmentation.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du programme 148 depuis le début de la législature.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 SUR LA LÉGISLATURE

(en millions d'euros)

Action	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
01-Formation des fonctionnaires	78,68	81,02	78,98	78,17	83,13
	78,68	81,02	78,98	78,17	83,13
02-Action sociale interministérielle	134,51	119,83	122,34	123,33	126,44
	138,38	125,27	125,28	126,27	126,44
03- Apprentissage	SO	SO	SO	30,00	35,57
				30,00	35,57
Total	213,19	200,85	201,32	231,50	245,14
	217,06	206,29	204,26	234,44	245,14

Sources : rapport annuel de performances pour 2013, 2014 et 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

L'action 1 *Formation des fonctionnaires* est dotée de 83,13 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une augmentation de 6,3 % par rapport aux crédits ouverts en 2016. Cette action correspond essentiellement aux subventions pour charges de service public des écoles de formation interministérielles sur lesquelles la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) exerce sa tutelle : l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA).

Pour l'action 2 *Action sociale interministérielle*, l'estimation de dépenses est portée à 126,44 millions d'euros en AE et en CP, soit près de 3 millions d'euros de plus qu'en 2016. Cette action retrace les prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Il s'agit de chèques vacances, de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants ou encore d'une aide à l'installation des personnels de l'État. Cette action finance également des prestations collectives telles que la réservation de places en crèches, des logements sociaux ou des opérations d'investissement destinées à la mise aux normes des restaurants interministériels administratifs.

L'action 3 *Apprentissage* a été créée en loi de finances pour 2016, et dotée alors de 30 millions d'euros, afin d'apporter un soutien interministériel pour couvrir une partie des coûts de rémunération et de formation des apprentis. La dotation prévisionnelle pour 2017 s'élève à 35,57 millions d'euros, en AE et en CP, soit une augmentation de 18,6 % par rapport aux crédits ouverts en 2016.

Le Rapporteur salue par ailleurs les efforts de la DGAFP en matière de rationalisation du schéma d'organisation financière du programme 148. D'après les réponses au questionnaire, 46 unités opérationnelles (UO) inactives ont été supprimées au niveau départemental, ramenant le nombre total à 179 UO, soit une diminution de 20 %.

A. L'APPRENTISSAGE : UNE DOTATION AU SERVICE D'UNE NOUVELLE AMBITION

1. Un objectif de 10 000 apprentis dans la fonction publique d'État

Lors de la conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014, qui a été suivie des Assises de l'apprentissage du 19 septembre 2014, le Président de la République a défini un objectif de 500 000 jeunes en apprentissage en 2017 et a souhaité que la fonction publique de l'État contribue à cet effort. Ainsi, un objectif de 10 000 apprentis, dont 4 000 recrutements dès la rentrée scolaire 2015 et 6 000 en 2016, a été fixé pour la fonction publique de l'État.

L'action 3 *Apprentissage* a été créée en projet de loi de finances pour 2016 et dotée de 30 millions d'euros, afin de couvrir la moitié des coûts de rémunération et de formation des apprentis dans la fonction publique d'État par dotation interministérielle.

L'apprentissage s'adresse aux jeunes de 15 à 25 ans et vise à leur offrir, au travers d'un travail effectif, d'une rémunération, et de la tutelle du maître d'apprentissage, un cadre structuré pour leur pleine intégration dans le monde professionnel. Dans les zones urbaines, la priorité est donnée aux jeunes issus des quartiers difficiles.

Les offres d'apprentissage sont publiées sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public. Le Rapporteur spécial a pu constater que de nombreuses offres sont disponibles, notamment dans l'administration générale, l'informatique, la logistique, l'hôtellerie-restauration, les ressources humaines ou encore l'accueil et le secrétariat. Ces offres diverses s'adressent à différents profils, aussi bien aux personnes dépourvues de diplôme qu'à des titulaires de diplômes universitaires.

Le tableau suivant retrace les caractéristiques des bénéficiaires des nouveaux contrats d'apprentissage dans la fonction publique d'État de 2013 à 2015.

CARACTÉRISTIQUES DES BÉNÉFICIAIRES DE CONTRATS D'APPRENTISSAGE DANS LA FPE

(en pourcentage)

	2013	2014	2015
Sexe			
Hommes	54,7	55	54,5
Femmes	45,3	45	45,5
Age			
15 ans	4,9	5	4,6
16 ans	9,6	9,5	8,2
17 ans	10,2	9	8,5
18 ans	13,4	13,7	13,8
19 ans	12,5	13,1	13,5
20 ans	11,6	12,2	12,9
21 ans	11,2	10,2	10,1
22 ans ou plus	26,5	27,3	28,4
Niveau de diplôme préparé			
Diplôme ou titre bac + 5 et plus	6,7	7,7	7,1
Diplôme ou titre bac + 3	10,4	10,1	11,1
Diplôme ou titre bac + 2	16,1	16,3	17,6
Diplôme ou titre bac	18,8	18	19,3
Diplôme ou titre CAP/BEP	48	47,9	44,9
Durée du contrat			
12 mois ou moins	29	29,9	30,4
13 à 24 mois	61,4	61,7	61,7
Plus de 24 mois	9,6	8,4	7,9
Situation avant le contrat			
Scolarité	59,9	59,3	56,4
En apprentissage	12	13,3	13,5
Demandeur d'emploi	11,6	11,8	11,2
Salarié	10,2	9,6	12,4
Autres	6,3	5,9	6,5

Source : fichier de gestion des contrats d'apprentissage Ari@ne – données DGEFP-DARES – Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

En 2015, l'âge moyen des apprentis dans la fonction publique d'État est de 20 ans. Une parité est observée puisque les femmes représentent 45,5 % des apprentis nouvellement recrutés en 2015.

13,5 % des jeunes en apprentissage en 2015 dans la fonction publique d'État avaient déjà effectué un premier apprentissage. Plus de 35 % préparent un titre ou un diplôme de niveau bac + 2 ou plus.

On dénombrait 4 496 apprentis en formation au sein de la fonction publique d'État au titre de l'année scolaire 2015-2016, en tenant compte des professeurs stagiaires, soit 2 400 de plus que l'année précédente. Outre l'Éducation nationale (2 500 apprentis), les ministères qui emploient le plus d'apprentis sont ceux de l'Intérieur (600 contrats), de la Défense (400 contrats) et les ministères économiques et financiers (260 contrats).

Les perspectives de recrutement pour la campagne 2016-2017 sont encourageantes, et l'objectif de 10 000 contrats d'apprentissage conclus et « vivants » au sein de la fonction publique d'État devrait être atteint.

Le Rapporteur spécial regrette que le projet annuel de performance ne comprenne aucun objectif ni aucun indicateur relatif au développement de l'apprentissage dans la fonction publique.

2. Une montée en charge pour 2017

Les crédits de l'apprentissage augmentent de 5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, portant l'effort de soutien interministériel à 35,57 millions d'euros. Ces crédits sont intégralement considérés comme des dépenses de personnel, et donc inscrits en titre 2.

Cette dotation permet de rembourser 50 % des « frais réels » engagés par les différents ministères aussi bien pour la rémunération que pour la formation des apprentis. Le remboursement se traduit par des transferts en gestion vers les programmes ministériels ou, le cas échéant, par des subventions pour charges de service public vers les établissements publics concernés.

Le barème fixant la rémunération des apprentis en pourcentage du SMIC au 27 juillet 2006 est le suivant :

BARÈME DE RÉMUNÉRATION DES APPRENTIS

(en pourcentage du SMIC)

Année d'exécution du contrat	Moins de 18 ans	De 18 ans à moins de 21 ans	21 ans et plus
1 ^{ère} année	25 %	41 %	53 %
2 ^{ème} année	37 %	49 %	61 %
3 ^{ème} année	53 %	65 %	78 %

Source : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Le SMIC mensuel est actuellement fixé à 1 139,21 euros net. Un apprenti mineur en première année d'apprentissage perçoit donc 284,80 euros nets par mois, rémunération qui atteint 603,80 euros nets par mois en troisième année.

Il existe toutefois une majoration spécifique pour les apprentis du secteur public, en fonction du diplôme préparé. Quand l'apprenti prépare un diplôme de niveau V (BEP et CAP), il bénéficie de la rémunération minimale réglementaire. Cette rémunération est majorée de 10 points lorsqu'il prépare un diplôme de niveau IV (baccalauréat général, technologique ou professionnel) et de 20 points pour un diplôme de niveau III (BTS, diplôme d'État ou diplôme universitaire), en vertu du décret n° 93-162 du 2 février 1993 relatif à la rémunération des apprentis.

Si l'apprenti effectue des heures supplémentaires, celles-ci peuvent être rémunérées dans les mêmes conditions que pour les autres personnels sur la base de son salaire. En revanche, aucune prime ou indemnité ne peut être considérée comme obligatoire.

En revanche, l'employeur public est exonéré des cotisations patronales relatives aux assurances sociales, familiales ou chômage. Les cotisations restant dues se limitent à la cotisation AT/MP (accident du travail/maladie professionnelle), aux contributions de solidarité pour l'autonomie et au fonds national d'aide au logement, ainsi qu'au forfait social dû sur les cotisations patronales de prévoyance complémentaire (IRCANTEC).

Les crédits de l'action 3 ont également vocation à couvrir la moitié des dépenses de formation par fongibilité asymétrique, dans la mesure où l'employeur public doit prendre à sa charge les coûts de la formation dispensée par le centre de formation des apprentis (CFA) ou tout autre établissement de formation (universités ou lycées professionnels).

Il a été convenu de définir la somme de 5 000 euros comme coût forfaitaire annuel d'une formation, quel que soit le niveau de diplôme poursuivi, ce qui cache une disparité de coûts réels allant de 3 000 euros à près de 20 000 euros pour certaines formations très spécialisées.

L'apprentissage n'aboutit cependant pas à des perspectives d'emplois dans la fonction publique. À l'issue de son apprentissage, le jeune qui souhaite intégrer la fonction publique doit postuler aux concours ou aux voies sans concours de catégorie C, dans les mêmes conditions que tout autre candidat.

Le Rapporteur spécial souhaiterait que des passerelles soient créées, pour permettre aux apprentis qui ont donné satisfaction d'accéder à l'emploi public plus facilement.

Lorsqu'un ancien apprenti intègre la fonction publique, ses années d'apprentissage ne sont pour l'instant pas prises en compte comme des années de service pour se présenter à un concours interne. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté vise à y remédier.

B. UN EFFORT ACCRU EN MATIÈRE DE FORMATION

Les crédits de l'action 1 *Formation des fonctionnaires*, prévus à hauteur de 83,13 millions d'euros en AE et CP dans le projet de loi de finances pour 2017, augmentent de près de 5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Si 86 % des crédits de cette action sont destinés à financer les écoles de formation interministérielle que sont les Instituts régionaux d'administration et l'École nationale d'administration, la dotation participe également au financement de la formation continue interministérielle, des centres de préparation aux concours et des allocations pour la diversité dans la fonction publique.

En outre, 2,2 millions d'euros sont destinés aux organisations syndicales représentatives des fonctionnaires de l'État. Cette subvention, prévue par le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000, permet de financer les formations syndicales.

1. Les écoles interministérielles de service public

La DGAFP alloue une subvention pour charges de service public à l'ENA et aux IRA, opérateurs sur lesquels elle exerce sa tutelle.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC INSCRITE POUR L'ÉNA ET LES IRA

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
ENA	35,47	33,20	32,48	32,27	31,9	31,9
IRA	40,60	40,40	40,20	39,60	38,9	40,9
TOTAL	76,07	73,60	72,68	71,87	70,8	72,8

Sources : rapports annuels de performance pour 2013 et 2014 ; projet annuel de performance pour 2016.

a. La subvention de l'ENA se stabilise

L'ENA est un établissement public administratif de l'État ayant pour mission d'assurer le recrutement et la formation initiale des hauts fonctionnaires de l'État depuis l'ordonnance du 9 octobre 1945.

Dans le cadre de la convention d'objectifs et de performance 2013-2015, reportée sur 2016, l'ENA a mis en place de nombreuses réformes qui portent tant sur les modalités de recrutement, le déroulement de la scolarité et le contenu des enseignements que sur l'organisation même de l'établissement.

À titre d'exemple, la révision du contenu et des épreuves du concours d'entrée, applicable depuis août 2015, prend mieux en compte le parcours professionnel antérieur des candidats du concours interne et du troisième concours, en adossant l'entretien avec le jury à un dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Une nouvelle « épreuve collective d'interaction » permet de tester les qualités relationnelles des candidats.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit d'allouer à l'ENA une subvention pour charges de service public de 31,9 millions d'euros en AE et CP, identique à celle de 2016. Elle n'est pas la seule ressource de l'école, car celle-ci bénéficie également de ressources propres, tirées de son offre de formation continue. En 2015, les ressources propres de l'ENA représentaient 6,55 millions d'euros, soit 17,6 % de l'ensemble de ses ressources.

Le budget initial 2016 affiche un résultat déficitaire de 2,3 millions d'euros, qui devront être prélevés sur le fonds de roulement de l'école. Ce fonds de roulement est passé de 13,9 millions d'euros en 2013 à 11,2 millions fin 2015.

La masse salariale correspond à 75 % du budget de l'ENA, dans la mesure où elle prend en compte la rémunération des 181 élèves (deux promotions), les 134 stagiaires de cycles préparatoires (classe préparatoire intégrée) et les 193 personnels permanents.

L'ENA participe pleinement à l'effort de réduction des dépenses publiques. Le plafond d'emplois de l'opérateur a fait l'objet d'une diminution de 34 ETP sur la période 2008-2015. L'effort se poursuit en 2017 : le plafond d'emplois s'élève à 508 ETP (diminution de 6 ETP par rapport à 2016), auxquels s'ajoutent seize emplois hors plafond, correspondant notamment à des contrats d'apprentissage et d'accompagnement à l'emploi.

Depuis la vente en 2006 de l'ancien siège parisien de l'École, l'implantation immobilière de l'ENA comprend deux sites : les formations longues et les actions européennes sont à Strasbourg, les formations courtes et internationales sont à Paris.

L'objectif 2 du programme 148 vise à « optimiser la formation initiale des fonctionnaires », au travers d'un indicateur relatif au coût complet d'un élève en formation initiale dans un IRA ou à l'ENA. La prise en compte de l'augmentation du nombre d'élève de 80 à 90 par promotion depuis 2015 a permis de diminuer le coût moyen de la formation d'un élève de l'ENA. Ce coût s'établit à 82 178 euros annuel en prévision actualisée 2016, soit près de 1 800 euros de moins que prévu en projet de loi de finances pour 2016, et près de 3 000 euros de moins qu'en 2015.

Le Rapporteur spécial salue les réformes menées par l'ENA et les efforts de réduction des dépenses de l'établissement. Il déplore les polémiques récurrentes sur une éventuelle suppression de l'ENA, alors que cette école offre à nos hauts fonctionnaires une formation d'excellence, reconnue internationalement.

b. Les IRA : des recrutements en augmentation

Implantés à Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes, les instituts régionaux d'administration (IRA) possèdent le statut d'établissements publics à caractère administratif placés sous la tutelle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ils se présentent et sont conçus par les pouvoirs

publics comme des opérateurs interministériels chargés du recrutement et de la formation de l'encadrement intermédiaire de la fonction publique de l'État. Ils assument, en outre, des missions dans le domaine de la formation continue interministérielle.

À l'issue d'une formation de 12 mois rémunérée comprenant des enseignements, des travaux et deux stages d'une durée totale de 15 semaines, les futurs attachés choisissent leur poste en fonction de leur rang de classement.

Ils peuvent servir soit en administration centrale des différents ministères, soit en services déconcentrés (essentiellement dans l'inter-région de leur IRA de formation), soit dans l'administration scolaire et universitaire (principalement dans les collèges et lycées, y compris ceux de l'enseignement agricole).

À la rentrée 2016, 643 postes ont été offerts aux concours d'accès aux IRA (externe, interne et 3^{ème} concours). Cependant, depuis 2013, les crédits dédiés au fonctionnement des IRA ne permettent de financer que la formation de 620 élèves : les formations supplémentaires sont donc financées par les ministères dont les besoins en personnel sont supérieurs au nombre de personnes formées qui leur ont été affectées (par rétablissement de crédits auprès du programme 148).

Dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2015, la Cour des comptes souligne d'ailleurs que *« l'action n° 1 du programme 148 ne prend en charge, au travers des crédits du titre 3 attribués aux IRA, que deux tiers des besoins de formation initiale du corps interministériel des attachés, une partie d'entre eux étant recrutés directement par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur pour une entrée en fonction immédiate après le concours d'entrée. »*⁽¹⁾.

Afin de préserver le caractère interministériel de la formation des attachés d'administration centrale, et d'éviter que d'autres ministères ne soient contraints d'organiser leurs propres concours, il a été décidé d'augmenter le recrutement de 110 personnes lors du prochain concours, répartis sur les cinq sites.

L'augmentation du nombre de postes offerts entraîne une augmentation de 2 millions d'euros de la subvention allouée aux IRA pour 2017, prévue à hauteur de 40,9 millions d'euros. Cette augmentation ne prend en compte que le surcoût d'un trimestre (septembre-décembre 2017) de formation pour les 110 élèves supplémentaires. En année pleine, il faudra donc prévoir 6 millions d'euros.

L'augmentation du nombre d'élève n'entraîne cependant pas une augmentation du plafond d'emplois. Par conséquent, le coût complet annuel de l'élève d'un IRA devrait sensiblement diminuer. De 60 966 euros en prévision actualisée pour 2016, il atteindrait 51 420 euros pour une année où les deux

(1) Note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2015 de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Cour des comptes, p. 29

promotions seront à effectif complet (en 2018 selon la DGAFP). Pour 2017, le projet annuel de performance prévoit un coût annuel de 60 533 euros par élève, coût qui reste très inférieur à celui d'un élève de l'ENA (82 907 euros annuel en prévision 2017).

Rappelons que la rémunération des élèves et les charges sociales afférentes représentent 70 % du coût complet du recrutement et de la formation d'un élève des IRA.

Contrairement à l'ENA, la subvention pour charges de service public constitue 95,2 % des recettes des IRA. En 2015, les IRA n'ont bénéficié que d'1,9 million d'euros de ressources propres qui provenait de l'activité de formation continue des instituts, en particulier du partenariat mis en place avec les plates-formes d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

L'ensemble des charges de personnel, élèves compris, représente 85 % des dépenses des IRA, pour la rémunération de 844 ETP. Les autres dépenses de fonctionnement, réduites à 10,9 % des dépenses totales, témoignent des marges de manœuvre réduites des instituts.

Ainsi, les IRA ne disposaient pas de ressources suffisantes sur le budget 2016 pour financer la totalité des travaux d'aménagement des locaux de l'IRA de Lille. Le solde déficitaire de 1,1 million d'euros a donc entraîné un prélèvement sur le fonds de roulement, ainsi réduit à 9,3 millions d'euros.

Dans ces conditions, **le Rapporteur spécial estime que les ressources affectées aux IRA, en crédits et en effectifs, ne sauraient être réduites davantage.**

2. Des procédures de recrutement mutualisées et ouvertes à la diversité des parcours

a. La mutualisation des concours

L'organisation de concours de recrutement communs à plusieurs ministères est une pratique qui se développe, dans un souci de rationalisation de la dépense publique.

La mutualisation du concours externe de secrétaires administratifs en 2011 a été étendue à partir de 2012 au concours interne de recrutement de secrétaires administratifs et aux concours externe et interne de recrutement d'adjoints administratifs des administrations de l'État. L'approfondissement s'est poursuivi en 2016 avec l'association du ministère de la Défense et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides à la procédure de mutualisation.

L'organisation mutualisée des concours repose sur les services du ministère de l'Éducation nationale et leur maillage territorial. Il s'agit en l'occurrence des centres de services partagés pour la logistique des concours (CSPC), à savoir le service inter-académique des examens et concours (SIEC) en

Ile-de-France et les divisions des examens et concours des rectorats. On recense ainsi sur le territoire neuf centres d'épreuves (le centre d'Arcueil et les huit centres métropolitains), auxquels s'ajoute, selon les besoins exprimés par le ministère ou l'entité délégataire, le réseau des divisions des examens et concours des rectorats d'Outre-mer.

L'organisation mutualisée des concours par les services de l'Éducation nationale donne lieu au préalable à la conclusion d'une convention entre le SIEC et le ministère ou l'entité chargée de l'organisation du recrutement qui adhère à ce dispositif. Le ministère ou l'entité souhaitant s'inscrire dans un tel dispositif peut procéder à un transfert d'activités total ou partiel.

En 2016, 69 concours et examens professionnels ont été pris en charge par le SIEC, à raison d'un transfert total pour 65 concours et examens et partiel pour quatre autres. Le nombre de candidats gérés par le SIEC est passé de 3 539 à 11 972 entre 2012 et 2015.

En 2016 toujours, pour la sixième année consécutive, le ministère de l'Éducation nationale s'est associé à plusieurs ministères et autorités compétentes pour le recrutement de secrétaires administratifs de classe normale et d'adjoints administratifs de première classe. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, toutes académies et régions confondues, **ce sont au total 1 435 postes de secrétaires administratifs (soit 90 % des postes offerts dans le cadre du recrutement dans cette fonction) et 1 368 postes d'adjoints administratifs de première classe (soit 76 % des postes offerts) qui ont été proposés dans le cadre d'un concours mutualisé.**

Seuls les ministères chargés de l'écologie (spécialité administration générale) et des affaires étrangères (secrétaires de chancellerie) ont organisé leurs propres concours de secrétaires administratifs. Pour les adjoints administratifs, outre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur a organisé un concours pour le recrutement de 365 agents.

b. Un effort de diversification du recrutement

L'action 1 Formation des fonctionnaires inclut les dotations de soutien des classes préparatoires intégrées (CPI), mises en place dans le cadre de la promotion de l'égalité des chances.

Ces classes ont pour objet d'aider les candidats issus de milieux défavorisés à préparer les concours externes de la fonction publique en leur apportant un appui financier, un soutien pédagogique renforcé (appui d'un tuteur notamment) et des facilités d'hébergement et de restauration lorsque cela est possible.

Les CPI ont été progressivement rattachées, depuis 2005, à la majorité des écoles du service public. Elles ont pour objectif d'aider des étudiants de condition modeste et des demandeurs d'emploi, notamment ceux issus des quartiers

prioritaires de la politique de la ville ou des zones de revitalisation rurale, à intégrer la fonction publique. En 2015, les 23 classes préparatoires intégrées ont permis d'assurer une formation à environ 465 élèves (sur 2 467 demandes) avec un taux de réussite encourageant. En effet, 52 % de ceux qui se sont présentés aux épreuves ont réussi un concours de la fonction publique.

Lors du Comité interministériel du 6 mars 2015, le Premier ministre s'est engagé à porter à 1 000 le nombre de candidats devant être accueillis dans les CPI, soit le double des effectifs actuels. La circulaire du 8 mars 2016 du ministère de la Fonction publique vise à dynamiser ce dispositif en « *renforçant les modalités de sélection des candidats par une prise en compte accrue des critères sociaux et de la diversité des parcours des candidats [et en] augmentant significativement le nombre d'élèves en CPI par la création de classes supplémentaires sur des territoires non couverts* ».

Le nombre d'élèves accueillis en CPI doit être porté à 700 à la rentrée 2016 pour atteindre 1 000 places à la rentrée 2017. La fonction publique territoriale proposera 290 places en 2017 dans la mesure où la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires d'avril 2016 l'autorise à mettre en œuvre des dispositifs d'accompagnement de candidats.

Par ailleurs, le ministère de la Fonction publique alloue chaque année des allocations pour la diversité dans la fonction publique, gérées par les préfetures, pour ces candidats issus de milieux modestes.

Les crédits, inscrits à l'action 1 du programme 148, sont en forte augmentation : ils passent de 2,75 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 à 3,4 millions d'euros en 2017 (ce qui permettra de financer 1 700 allocations pour la diversité).

3. Le développement de la formation continue

Les crédits inscrits à cette action participent également au financement de la formation continue des fonctionnaires. Ces actions se déploient à deux niveaux :

– à l'échelon central : ces actions résultent des orientations dégagées dans le cadre de l'École du management et des ressources humaines (anciennement appelée « École de la GRH »), ainsi que du comité de pilotage des secrétaires généraux et des directeurs des ressources humaines des ministères. Elles consistent essentiellement en l'organisation de rencontres professionnelles qui font appel aux IRA (notamment entre acteurs du réseau des écoles publiques), en l'élaboration de référentiels de formation, et en des mesures destinées à favoriser la mutualisation des ressources et la labellisation des formations. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit d'y allouer 100 000 euros ;

- à l'échelon déconcentré : ces actions s'appuient sur le réseau formé par les conseillers à la formation des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH). Elles déclinent les orientations générales et les priorités interministérielles (annuelles ou pluriannuelles) définies par la DGAFP dans le cadre des plans régionaux interministériels de formation (PRIF) et donnent lieu à l'établissement de plans territoriaux ou locaux de formation. Une dotation de 1,5 million d'euros est prévue à ce titre en projet de loi de finances pour 2017.

Chaque année, une circulaire relative aux priorités interministérielles fixées à la formation continue des agents de l'État est rédigée par la DGAFP pour une diffusion auprès des services centraux et déconcentrés de l'État.

Depuis 2016, le développement des pratiques managériales, notamment par des actions de formation innovantes (coaching individuel et collectif, co-développement, etc.), a été inscrit parmi les axes prioritaires de formation.

Pour améliorer l'accès à la formation professionnelle des agents de la fonction publique de l'État, la DGAFP a piloté la conception du système d'information intitulé *Safire*. Mis en service depuis janvier 2013 et accessible sur le portail « Fonction publique », cet outil permet l'inscription directe des agents de la fonction publique aux actions de formation continue interministérielle transverse, la gestion des offres de formation par les acteurs régionaux de la formation, ainsi que le pilotage et le suivi des plans régionaux interministériels de formation par les plateformes régionales d'appui et la DGAFP.

Une nouvelle version de *Safire* doit être mise en ligne en janvier 2017, notamment pour adapter l'outil à la nouvelle organisation des régions et des services territoriaux.

En 2016, la DGAFP a mis à disposition des plateformes régionales une enveloppe supplémentaire de 500 000 euros pour le financement d'actions innovantes en matière d'accompagnement des encadrants. **En 2017, la création d'un fonds d'innovation RH, doté d'une allocation prévisionnelle de 1 million d'euros, vise à financer des expérimentations en matière de ressources humaines, sur la base d'un appel à projet national.**

C. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les crédits de l'action 2 *Action sociale interministérielle*, prévus à hauteur de 126,4 millions d'euros en AE et CP pour 2017, représentent 51,6 % des crédits du programme 148.

Ils financent diverses prestations interministérielles en faveur des agents de l'État et de leurs familles. En outre, l'action 2 porte une dotation de participation de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, à hauteur de 2,21 millions d'euros pour 2017.

Il convient de rappeler que les crédits inscrits à l'action 2 ne traduisent pas la totalité de l'effort budgétaire en matière d'action sociale pour les fonctionnaires car celle-ci est pour l'essentiel restée dans le giron des différents ministères.

De nombreuses prestations sont gérées et financées au niveau ministériel même si leur cadre juridique est défini à l'échelon interministériel, comme les subventions à la restauration, l'aide à la famille, les séjours d'enfants, les aides aux parents d'enfants handicapés. Ces prestations ministérielles représentent environ 560 millions d'euros par an.

**CRÉDITS DU PROGRAMME 148 CONSACRÉS
AU FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE**

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Évolution (%)	Crédits de paiement		Évolution (%)
		LFI 2016	Demandées pour 2017		LFI 2016	Demandés pour 2017	
Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)		114,62	116,03	+ 1,2	115,51	116,8	+ 1,1
Aides aux familles	Chèque vacances	38,04	36,15	- 4,8	38,04	36,15	- 4,8
	CESU garde d'enfants	41,71	39,43	- 5,5	41,71	39,43	- 5,5
	Réservations de places en crèche	25,58	25,43	- 0,6	25,58	25,43	- 0,6
Logement	Réservations de logements sociaux	-	-	-	0,89	0,73	- 18
	Aide à l'installation des personnels de l'État	5,19	10,38	+ 100	5,19	10,38	+ 100
	Logement d'urgence	0,57	0,57	0	0,57	0,57	0
SRIAS (*)		3,53	4,07	+ 15,3	3,53	4,07	+ 15,3
Dépenses d'investissement		7,02	8,19	+ 16,7	9,08	7,47	- 17,7
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)		7,02	8,19	+ 16,7	9,08	7,47	- 17,7
Dépenses d'intervention		2,18	2,22	+ 1,8	2,12	2,22	+ 4,7
Aide aux retraites	Participation de l'État au financement de la CNSA	2,18	2,22	+ 1,8	2,12	2,22	+ 4,7
	Aide au maintien à domicile	-	-	-	-	-	-

(*) Les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) sont chargées de proposer des actions sociales innovantes ou de mettre en œuvre des expérimentations.

Sources : projets annuels de performance pour 2016 et 2017.

1. Les prestations sociales individuelles

Le ministère de la fonction publique finance quatre prestations individuelles d'action sociale interministérielle : le chèque-vacances, le CESU - garde d'enfant 0/6 ans, l'aide à l'installation des personnels de l'État et la prestation d'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'État.

La gestion de ces prestations, assurée par des prestataires extérieurs, représente une part de 4,32 % du coût total des prestations dans les prévisions pour 2017, en légère hausse par rapport à 2016 (4,26 %) et 2015 (4,24 %). Ce coût

de gestion fait l'objet d'un indicateur du programme 148. L'augmentation envisagée pour 2017 s'explique par le poids relatif de la prestation chèque-vacances, dont l'instruction est plus coûteuse que les autres prestations en raison de la montée en puissance des chèques-vacances électroniques, en sus des chèques-vacances papiers.

a. La prestation chèque-vacances

Le chèque-vacances est une prestation d'aide aux loisirs et aux vacances, gérée par l'Agence nationale pour les chèques-vacances, permettant de financer le départ en vacances et un large éventail d'activités culturelles et de loisirs. Il peut être remis aux collectivités publiques ou à des prestataires de service agréés en paiement de dépenses de vacances sur le territoire national (transport, hébergement, repas, activités de loisir).

Il repose sur une épargne préalable du bénéficiaire qui est abondée d'une participation de l'employeur. La participation de l'État peut représenter de 10 % à 35 % du revenu épargné par l'agent pendant une durée de 4 à 12 mois. Les agents de moins de 30 ans bénéficient d'une bonification de leur épargne par l'État au taux de 35 % (plus de 7 500 dossiers en 2015).

Un barème spécifique à destination des agents affectés dans les départements d'Outre-mer a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2015.

En 2015, près de 118 300 agents ont bénéficié de chèques-vacances, pour une dépense correspondante de 33,5 millions d'euros, soit une baisse de 3,7 % du nombre de bénéficiaires et de 4 % de la dépense par rapport à 2014. Cette baisse de la dépense s'explique par la modification en cours d'année des règles de gestion de la prestation ayant impliqué la réduction du nombre de mois d'avance réglés en fin d'année à l'Agence nationale pour les chèques-vacances. En effet, pour 2015, cette avance n'a concerné que les mois de janvier et février, la commande de mars ayant été réglée sur les crédits votés pour l'année 2016.

Rappelons cependant que la prestation chèque-vacances est la plus utilisée de toutes les prestations interministérielles. **Pour 2017, le montant de la dépense est estimé à 36,2 millions d'euros. Ces crédits devraient permettre de financer l'ouverture de droits, en légère augmentation, pour environ 123 000 bénéficiaires.**

La mise en place à compter de 2016 du chèque-vacances dématérialisé a entraîné des coûts de gestion supplémentaires dus au prestataire. Le bénéficiaire peut, pendant la période de validité des titres, procéder à l'échange de e-chèque-vacances en titres papiers, et inversement. Toutefois, la montée en charge de ce nouveau titre dématérialisé devrait permettre, à terme, de limiter ces nouveaux frais induits.

b. La prestation CESU-garde d'enfant

L'État verse à ses agents bénéficiaires qui en font la demande une prestation d'action sociale interministérielle d'aide à la garde de leurs enfants de moins de six ans, sous forme de chèques emploi service universel (CESU). Cette prestation, issue de la fusion des dispositifs CESU – garde d'enfant 0-3 ans et CESU – garde d'enfant 3-6 ans, est accessible aux agents civils et militaires de l'État et aux non titulaires rémunérés sur le budget de l'État, ainsi qu'aux agents de certains établissements publics.

Les CESU - garde d'enfant peuvent être utilisés pour rémunérer tout ou partie des frais de garde engagés par les parents, quel que soit le mode de garde (crèche, assistante maternelle agréée, garderie périscolaire, baby-sitting,...), dans les conditions prévues par la réglementation générale du CESU.

Cette aide fait l'objet d'un meilleur ciblage social depuis 2014. En effet, la tranche d'aide sans condition de ressources de 220 euros par an quelle que soit la situation de famille a été supprimée (12 500 ménages en bénéficiaient pour un coût estimé à 2,2 millions d'euros).

Le bénéfice du CESU - garde d'enfant est dorénavant soumis à condition de ressources. Le montant de l'aide est déterminé en fonction des revenus annuels du ménage (revenu fiscal de référence) et de sa composition (selon les tranches du barème). Il est versé au prorata du nombre de mois pendant lesquels l'enfant des demandeurs remplit la condition d'âge. **Le dispositif comprend deux tranches d'aide à hauteur de 400 euros et 700 euros en année pleine.**

Pour les agents en situation monoparentale, une majoration du montant de 20 % a été mise en place (montants portés à 480 euros et 840 euros), ainsi qu'une tranche d'aide supplémentaire à 265 euros, sans plafond de ressources.

En 2015, la prestation CESU-garde d'enfant a été attribuée à 78 200 bénéficiaires, pour une dépense de 37,2 millions d'euros, soit une baisse de 18 % du nombre de bénéficiaires par rapport à 2014, et ce du fait des modifications des conditions d'attribution.

La majoration des montants d'aide pour les familles monoparentales a bénéficié à 8 500 familles en 2015 (+ 1,5 % par rapport à 2014).

Pour 2016, le nombre de bénéficiaires devrait s'établir à environ 75 000, en légère baisse par rapport à 2015 (- 4 %), pour une dépense estimée à 35,8 millions d'euros. Cette estimation confirme donc la tendance à la diminution du nombre de bénéficiaires du CESU – garde d'enfant 0-6 ans depuis 2014 (la baisse avait d'ailleurs été beaucoup plus marquée en 2015).

Pour 2017, du fait de la montée en charge des mesures mises en place en 2015 en faveur des familles monoparentales et des actions de communication menées par le prestataire, il est prévu une légère reprise du nombre de bénéficiaires, avec une estimation établie à 81 000 ouvertures de droit, pour une dépense de 39,43 millions d’euros.

La prestation « CESU – garde d’enfant 0-6 ans » est gérée par Edenred France (un émetteur de CESU agréé par l’Agence nationale des services à la personne), prestataire extérieur à l’administration. Outre l’émission des titres, Edenred assure la gestion des demandes pour le compte de l’État.

c. L’aide à l’installation des personnels de l’État

L’aide à l’installation des personnels de l’État (AIP), dont les conditions d’attribution sont définies dans la circulaire du 24 décembre 2014 relative à l’installation des personnels de l’État, est destinée à prendre en charge une partie des frais d’installation des agents de l’État « primo-arrivants » ou affectés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il s’agit d’une aide financière pour le paiement du premier mois de loyer (provision pour charges comprises) ainsi que des frais d’agence, de dépôt de garantie et des frais de déménagement.

L’octroi de l’aide dépend du niveau de ressources de l’agent. La prestation est plafonnée à 900 euros quand les agents sont affectés en Île-de-France, PACA ou au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et à 500 euros quand ils sont affectés dans une autre région.

En 2015, 6,6 millions d’euros ont été consacrés à cette prestation, ce qui a permis l’octroi de l’aide à l’installation à près de 8 800 agents, en nette hausse par rapport à 2014 (7 800 agents). Cette hausse s’est poursuivie en 2016.

Cette augmentation s’explique par les vagues de recrutement en cours dans certains ministères (Éducation nationale notamment), ainsi que par une amélioration de l’information délivrée par les ministères sur cette prestation. Par ailleurs, la population bénéficiaire tire également la dépense vers le haut, dans la mesure où, ces dernières années, une proportion plus importante d’agents a perçu l’aide plafonnée à 900 euros.

Pour 2017, cette tendance devrait se confirmer et s’amplifier : l’aide à l’installation des personnels de l’État devrait bénéficier à 10 500 personnes, pour une dépense estimée à 10,37 millions d’euros, soit le double des crédits ouverts pour 2016. Une partie de ces crédits permettra de compenser l’insuffisante dotation de 2016.

d. L'aide au maintien à domicile

Dans le cadre de la politique nationale de prévention et d'accompagnement du risque dépendance des personnes socialement fragilisées, le ministère de la Fonction publique met en œuvre une aide au maintien à domicile en faveur des pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA).

Cette aide est versée sous condition de ressources, après élaboration d'un plan d'aides personnalisé établi par une structure évaluatrice, comme pour les salariés retraités.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assure, pour le compte de l'État, la gestion de la prestation dont la mise en œuvre a débuté au second semestre 2012, à la suite de la signature d'une convention et du versement de l'enveloppe de 10 millions d'euros budgétée à cet effet en loi de finances initiale pour 2012. En raison de la mise en place tardive de ce dispositif et des délais de procédure nécessaires à l'étude des dossiers, les premières aides n'ont été versées qu'à compter de janvier 2013.

En juillet 2014, la prestation a été alignée sur les six premières tranches sur les huit tranches du barème en vigueur dans le régime général (contre cinq auparavant), permettant à un plus grand nombre de retraités de bénéficier de ce dispositif.

Les premiers effets de cette mesure et des efforts de communication pour faire connaître cette aide ont été sensibles en 2015. 1 254 aides ont été accordées, soit une hausse de 24,2 % par rapport à 2014, représentant une dépense de 1,2 million d'euros (117 000 euros au titre du financement des évaluations des besoins, 923 000 euros au titre des plans d'accueil personnalisés accordés, 200 000 euros au titre des aides à l'habitat).

Toutefois, aucun crédit n'a été inscrit en projet de loi de finances depuis 2013 pour financer cette mesure, dans la mesure où **son coût cumulé n'excède pas la dotation de 10 millions d'euros versée à la CNAV pour la gestion de la prestation en loi de finances initiale pour 2012. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2017 ne comporte pas davantage de dotation pour cette ligne.**

2. Les prestations sociales collectives

a. La rénovation des restaurants inter-administratifs

Le programme pluriannuel de remise aux normes des restaurants inter-administratifs sera poursuivi en 2017 dans une partie du parc des 92 restaurants inter-administratifs, dont notamment Paris Barbet de Jouy, Rennes et Marseille. Il s'agit de travaux d'entretien et de mises aux normes. **Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit d'y consacrer 8,19 millions d'euros en AE et 7,47 millions d'euros en CP.**

On note cependant une sous-exécution de cette ligne budgétaire : elle donne une sécurité en gestion pour les crédits du programme, notamment les dépenses de guichet, par nature peu prévisibles.

b. Les réservations de places en crèche

L'État signe des conventions avec des crèches, publiques ou privées, auxquelles il verse une rémunération en échange de l'accueil prioritaire d'enfants des agents de l'État.

La politique de réservation de places en crèches a été renforcée depuis 2008. En 2014, 400 nouveaux berceaux ont été réservés au niveau déconcentré, portant le parc à 2 700 places de crèches réservées au bénéfice des agents de l'État. Depuis lors, il est maintenu à ce niveau.

Le PLF pour 2017 prévoit une dotation à hauteur de 25,43 millions d'euros en AE et CP pour cette prestation.

Un indicateur du programme 148 retrace le coût annuel moyen d'une réservation de place en crèche. La prévision 2017 diminue légèrement par rapport à la prévision actualisée 2016, passant de 9 470 à 9 300 euros, en raison d'une reconduction des marchés de réservation dans des conditions économiques plus favorables.

Ce sont les préfets de région ou de département dans certaines régions, après consultation des Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS), qui constituent le niveau de concertation et de programmation des réservations de places en crèches pour les agents de l'État.

Par ailleurs, le programme 148 concourt au financement d'actions des SRIAS à hauteur de 4,07 millions d'euros pour 2017. Les crédits demandés en 2017 sont en hausse par rapport à 2016, compte tenu de la fusion de certaines SRIAS au 1^{er} janvier prochain, dans le cadre de la réforme territoriale. En effet, cette prévision prend en compte l'extension attendue d'un certain nombre d'actions locales aux populations d'agents plus nombreuses dans le périmètre régional élargi.

c. Les réservations de logements sociaux

Afin de loger les fonctionnaires et les agents de l'État, le préfet du département peut leur réserver 5 % des logements dont la construction ou la réhabilitation a été subventionnée par l'État.

Le montant des loyers des logements réservés aux agents de l'État sont ceux fixés par la réglementation relative aux organismes sociaux. S'y ajoutent, le cas échéant, les surloyers prévus dans le cadre de la réglementation lorsque les ressources de ces agents viennent à dépasser les plafonds admis.

Depuis 2013, des dispositifs de logements temporaires sont mis en place au niveau déconcentré afin de permettre l'accès à un logement ou à un hébergement temporaire aux agents soudainement placés dans des circonstances d'urgence sociale ainsi qu'à ceux exprimant un besoin provisoire de logement sans urgence sociale (à la suite d'une nouvelle affectation par exemple).

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une dotation d'un montant de 728 449 euros uniquement en crédits de paiement, qui correspond à la couverture des engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues avant 2012 et donnant lieu à la livraison de nouveaux logements en 2017.

II. LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Du point de vue du Rapporteur spécial, le projet de loi de finances pour 2017 doit être apprécié dans une perspective qui dépasse la seule programmation budgétaire des crédits. Au-delà des mesures que le programme 148 contribue à financer, le ministère de la fonction publique poursuit des réformes d'envergure, vecteurs de modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

A. UN AMBITIEUX CHANTIER D'HARMONISATION STATUTAIRE ET INDEMNITAIRE

La négociation relative aux parcours professionnels, aux carrières, aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique s'est achevée le 9 juillet 2015, au terme d'un programme de trente et une réunions thématiques associant représentants syndicaux et employeurs publics.

Un projet de protocole d'accord a recueilli l'approbation, en septembre 2015, de six organisations syndicales : la Fédération syndicale unitaire (FSU), la Fédération des fonctions publiques CFE-CGC, la Fédération autonome de la fonction publique (FA-FP), la Fédération des fonctionnaires et agents de l'État – CFTC, l'UNSA Fonction publique et les fédérations de fonctionnaires CFDT, rassemblant 49 % des suffrages exprimés en faveur des organisations disposant d'au moins un siège au Conseil commun de la fonction publique et, à ce titre, habilitées à négocier. Trois organisations syndicales se sont prononcées en défaveur du projet de protocole d'accord, estimant que les revalorisations n'étaient pas à la hauteur de leurs revendications : l'Union interfédérale des agents de la fonction publique – Force ouvrière, l'Union syndicale Solidaires fonction publique et l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT.

Au regard de ces résultats, proches du seuil de 50 % de voix nécessaires à la validation d'un projet d'accord, le Premier ministre, le 30 septembre 2015, a pris la décision d'une application du protocole à l'ensemble des fonctionnaires.

Le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations et à l’avenir de la fonction publique vise à engager une réforme globale concernant les trois fonctions publiques, les trois catégories hiérarchiques et l’ensemble des filières de la fonction publique, afin de redonner une cohérence à l’architecture statutaire et aux parcours professionnels.

Il comprend deux volets :

– l’axe 1 vise à « *renforcer l’unité de la fonction publique pour l’adapter aux évolutions de l’action publique* » ;

– l’axe 2 entend « *améliorer la politique de rémunération de la fonction publique* ».

1. L’harmonisation des dispositifs indemnitaires

Les rémunérations des agents titulaires des trois versants de la fonction publique relèvent du même régime (article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires) : le traitement indiciaire brut est fondé sur la valeur du point fonction publique multiplié par l’indice de traitement de l’agent, auquel s’ajoutent des primes et rémunérations annexes.

En 2014, le salaire net mensuel moyen dans l’ensemble de la fonction publique s’établit à 2 205 euros (y compris bénéficiaires de contrats aidés). Il s’élève à 2 477 euros mensuels dans la fonction publique de l’État (FPE), à 1 877 euros dans la fonction publique territoriale (FPT), et à 2 223 euros dans la fonction publique hospitalière (FPH).

La part des primes et indemnités (y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement) dans le salaire brut s’établit en moyenne pour les fonctionnaires à 22,6 % (20,7 % hors indemnité de résidence et supplément familial de traitement) dans la FPE, soit une part légèrement moindre que celle observée dans les deux autres versants (23,5 % dans la FPT et 23,3 % dans la FPH), mais qui serait supérieure hors enseignants (30,3 %).

a. Le transfert primes/points pour tous les fonctionnaires

Le texte du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations et à l’avenir de la fonction publique (dit « protocole PPCR ») comprend une première étape de transformation de primes en points d’indice. Cette évolution était indispensable, la rémunération indemnitaire, fortement utilisée depuis 20 ans, étant devenue trop complexe et difficilement lisible.

Le rééquilibrage de la rémunération des fonctionnaires en faveur du traitement indiciaire par la mise en œuvre d’un dispositif de transformation d’une partie du régime indemnitaire a été adopté par voie d’amendement en cours de discussion du projet de loi de finances pour 2016. Le décret d’application portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » a été publié au *Journal officiel* du 13 mai 2016.

La nouvelle politique de rémunération doit privilégier les revalorisations de nature indiciaire (le traitement) plutôt que la valorisation ou la création de primes.

Une première étape de transformation de primes en points d'indice est engagée, à hauteur de 4 points majorés pour les catégories C en 2017, 6 points majorés pour les catégories B en 2016 et 9 points majorés pour les catégories A entre 2017 et 2018.

Les revalorisations indiciaires accordées sont en grande partie compensées par un abattement opéré sur les indemnités perçues par les agents.

Pour les fonctionnaires ne percevant actuellement que de très faibles primes ou aucune prime, cette transformation se traduira par une augmentation du traitement indiciaire et une augmentation de leur pouvoir d'achat. Pour ceux faisant valoir leur droit à la retraite, cette mesure doit permettre une augmentation de leur pension et de leur pouvoir d'achat.

b. La revalorisation des grilles indiciaires des trois catégories de la fonction publique

Le second volet de la revalorisation mise en œuvre par le protocole PPCR correspond à l'octroi de points d'indice supplémentaires, conduisant à des gains de rémunération nets pour les agents.

La grille indiciaire des 1,6 million d'agents de catégorie C des trois fonctions publiques a déjà été revalorisée en deux étapes. En février 2014, de nouvelles échelles indiciaires ont été mises en place, et cette revalorisation s'est accompagnée d'ajouts d'échelons et de la modification de la durée de certains échelons. Au 1^{er} janvier 2015, il a été procédé à un ajout uniforme de cinq points d'indices majorés à chaque échelon.

Cette revalorisation, qui vise à rétablir une amplitude indiciaire qui avait progressivement diminué ces dernières années, a également permis, pour la période 2014–2017, d'éviter que le traitement afférent aux premiers échelons des fonctionnaires de catégorie C ne soit dépassé par les hausses du SMIC.

La nouvelle revalorisation des grilles indiciaires doit concerner toutes les catégories :

– pour les agents de catégorie C : 10 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge de 2017 à 2020, soit 562 euros brut d'augmentation indiciaire annuelle en 2020 (si l'on prend en compte la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 167 euros d'abattement au titre de la mesure de transfert primes/points ;

– pour les agents de catégorie B : 13 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge de 2016 à 2018, soit 731 euros brut d'augmentation indiciaire annuelle en 2018 (valeur du point d'indice au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 278 euros au titre de la mesure de transfert primes/points ;

– pour les agents de catégorie A : 20 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge en 2018, 2019 ou 2020 selon la filière professionnelle à laquelle appartiennent les corps ou cadres d'emplois concernés, soit 1 125 euros brut d'augmentation indiciaire annuelle en 2020 (valeur du point d'indice au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 389 euros au titre de la mesure de transfert primes/points.

Si l'on calcule en fonction du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} février 2017, la revalorisation sera de 395 euros par an, soit 32,92 euros par mois en 2020 pour un agent de catégorie C ; de 453 euros par an, soit 37,75 euros par mois pour un agent de catégorie B ; et de 736 euros par an, soit 61,33 euros par mois pour un agent de catégorie A.

Le coût de la tranche 2017 de la mise en œuvre du protocole est estimé à 687 millions d'euros.

L'application progressive de ces dispositions du protocole PPCR, pour l'ensemble des corps et des cadres d'emplois, devrait permettre d'accroître l'attractivité de la fonction publique tout en différenciant davantage les niveaux de recrutement.

c. Le nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) de la fonction publique de l'État

La création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP – décret n° 2014-513 du 20 mai 2014) s'inscrit dans une démarche de rationalisation, de simplification et de transparence du paysage indemnitaire, même s'il ne s'agit pas d'une mesure prévue par le protocole PPCR.

Ce nouveau dispositif indemnitaire a vocation à s'appliquer à la majorité des corps et emplois de la fonction publique de l'État uniquement, afin de favoriser l'émergence d'un cadre de gestion unifié. L'intégration des corps et emplois de la fonction publique de l'État dans le nouveau régime indemnitaire se poursuit. Près de 70 arrêtés ont d'ores et déjà été publiés.

Le RIFSEEP doit remplacer la plupart des primes et indemnités existantes, sans perte de rémunération pour les agents concernés. Il se substitue, entre autres, au dispositif de prime de fonctions et de résultats (PFR).

Il s'agit d'un régime indemnitaire composé de deux primes :

– d'une part, une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement,

– d'autre part, un complément indemnitaire annuel (CIA) qui offre aux employeurs la possibilité de verser un complément indemnitaire, afin de tenir compte de la manière de servir et de l'engagement professionnel de l'agent.

Toutefois, certaines indemnités sont cumulables, par exception, avec le RIFSEEP. Elles sont listées de manière exhaustive dans l'arrêté du 27 août 2015 qui sera complété si besoin à chaque bascule d'un corps dans le RIFSEEP.

Enfin, par nature, le RIFSEEP est cumulable avec certaines primes, telles que les primes d'intéressement collectif, les mécanismes de compensation des pertes de pouvoir d'achat (GIPA), l'indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions exercées (ex : frais de déplacement), les sujétions ponctuelles directement liées à la durée du travail (ex : heures supplémentaires, astreintes), l'indemnisation des activités de formation et de recrutement, les indemnités d'accompagnement liées à la mobilité géographique ou à l'attractivité territoriale (ex : prime spéciale d'installation, frais de changement de résidence, prime de restructuration de service, indemnité de départ volontaire).

Au 1^{er} juillet 2016, près de 200 000 fonctionnaires de l'État ont adhéré à ce nouveau dispositif.

2. La simplification de l'architecture statutaire

a. La poursuite de la fusion des corps dans la fonction publique de l'État

En 2015 et 2016, cinq suppressions de corps ont été opérées par suite de fusions de corps.

Deux corps ont été supprimés dans le cadre de la finalisation de la constitution du corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM), avec l'intégration en fin d'année 2015 du corps des 300 attachés d'administration de l'aviation civile (décret n° 2015-1784 du 28 décembre 2015), et celle, en juillet 2016, des 150 officiers de protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'OFPRA (décret n° 2016-907 du 1^{er} juillet 2016).

Le corps des attachés d'administration de l'État rassemble *in fine* seize des dix-sept corps d'attachés ou corps équivalents précédemment régis par le décret 2005-1215 du 26 septembre 2005. Seul le corps des secrétaires des affaires étrangères, en raison des besoins particuliers de recrutement du ministère des Affaires étrangères et du Développement international et de l'architecture statutaire propre aux personnels diplomatiques et consulaires n'a pas intégré le corps interministériel.

La refonte de l'organisation statutaire de l'OFPPRA a également conduit à intégrer le corps des adjoints de protection (catégorie C, 125 agents) et le corps des secrétaires de protection (catégorie B, 47 agents) dans les corps correspondants du ministère de l'Intérieur (respectivement adjoints administratifs et secrétaires administratifs).

Enfin, le corps des conseillers techniques d'éducation spécialisée des instituts nationaux des jeunes sourds et de l'Institut national des jeunes aveugles (9 agents) a été intégré au corps interministériel des conseillers techniques de service social à compter du 1^{er} janvier 2016.

Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire qu'il n'est pas prévu de nouvelle opération de fusion de corps pour 2017, mais l'harmonisation en cours des dispositions statutaires pourrait conduire ultérieurement à la création de nouveaux corps interministériels à gestion ministérielle et, à terme, faciliter la mobilité entre les fonctions publiques et simplifier le paysage statutaire.

b. L'harmonisation des dispositions statutaires dans les trois fonctions publiques

La mise en œuvre des mesures du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations et à l'avenir de la fonction publique (PPCR) conduit à la modification de près de 300 décrets portant statuts particuliers de corps de la fonction publique de l'État, auxquels s'ajoute la modification de 55 statuts particuliers de cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, et de 50 statuts particuliers de la fonction publique hospitalière. Ces travaux réglementaires ont débuté à l'automne 2015 et doivent aboutir à des textes qui entreront en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2017.

Afin de respecter le calendrier prévu par le Gouvernement, le ministère de la Fonction publique privilégie la mise en œuvre de dispositions statutaires communes à plusieurs corps de l'État, adaptées aux corps et cadres d'emplois des deux autres versants de la fonction publique.

Bien qu'ils ne se traduisent pas par une diminution immédiate du nombre de corps actifs, ces travaux contribuent fortement à l'harmonisation des dispositions statutaires en vigueur dans les trois versants de la fonction publique.

La loi de finances pour 2016 a introduit une mesure d'harmonisation des modalités d'avancement d'échelon, jusqu'ici très disparates, pour les agents des trois fonctions publiques. Cette disposition qui met en place un cadencement unique d'avancement d'échelon constitue à ce titre la mesure la plus significative de renforcement de l'unité de la fonction publique, et lève l'un des principaux obstacles à la mobilité des fonctionnaires.

Une première vague de textes d'application de ce protocole a été publiée en mai 2016 :

– 13 textes concernant la fonction publique de l'État, publiés au *Journal officiel* du 13 mai 2016, modifient 48 textes et en abrogent 4 ;

– 14 textes concernant la fonction publique territoriale, publiés au *Journal officiel* du 14 mai 2016, modifient 27 textes et en abrogent 2 ;

– 23 textes concernant la fonction publique hospitalière, publiés au *Journal officiel* des 21 mai et 24 juin 2016 modifient 16 textes et en abrogent 34.

c. Le renforcement de la mobilité des agents

Au sein de la fonction publique d'État, un effort est fait sur la transparence du recrutement interne, qui passe en premier lieu par la rénovation de la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP).

Cette bourse interministérielle se présente comme un espace en ligne destiné à rendre publique la vacance d'emplois proposés à la candidature externe par l'ensemble des recruteurs publics. Depuis la rentrée universitaire 2009, elle propose également des offres de stages dans les services de l'État, ainsi qu'un espace informatif à destination des candidats et des recruteurs. Elle est ouverte à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques, ainsi qu'aux personnes handicapées qui postulent pour un recrutement par contrat donnant vocation à titularisation. Certains postes sont également ouverts à des personnes souhaitant travailler sous contrat.

Le nouveau site de la Bourse interministérielle de l'emploi public, mis en ligne en mai 2016, offre de nouveaux services aux usagers et permet désormais de créer son espace candidat, déposer son CV, postuler en ligne aux offres d'emploi ou encore de créer et gérer ses alertes mails.

La rénovation de l'outil s'accompagne d'une disparition des bourses régionales, dans la mesure où l'on peut sélectionner un critère régional dans la BIEP.

On dénombre en moyenne 78 000 visites par semaines, et environ 4 700 offres disponibles en permanence (dont 1 500 offres d'apprentissage). Cet outil est donc sans conteste un facteur de mobilité des fonctionnaires et agents publics.

Le Rapporteur spécial considère que le chantier statutaire d'ampleur inédite lancé par le protocole PPCR permettra de renforcer l'attractivité de la fonction publique et d'adapter son organisation aux évolutions de l'action publique.

B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

1. Doter l'État d'une « véritable » direction des ressources humaines

Le Premier ministre a annoncé la présentation d'un « plan de modernisation des ressources humaines de l'État » afin de doter l'État d'une « véritable » direction des ressources humaines.

Il s'agit de construire une stratégie pluriannuelle de modernisation des ressources humaines. Chaque ministère a produit au cours de l'année 2016 une note stratégique exposant ses principales priorités en matière de ressources humaines afin de définir les orientations de la stratégie pluriannuelle.

Les principaux axes retenus sont les suivants :

– améliorer l'appareil de formation de l'État en matière de formation initiale et continue des fonctionnaires, en accompagnement de la mise en œuvre du compte personnel de formation créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Ce chantier doit favoriser la mutualisation des actions de formation, développer des chantiers innovants et garantir la mixité des écoles du service public ;

– valoriser la mobilité des cadres dirigeants et supérieurs de l'État, en simplifiant les échanges entre les ministères, entre administration centrale et déconcentrée, entre les trois versants de la fonction publique mais aussi *via* l'ouverture à l'international ;

– développer la culture managériale dans la fonction publique, par la diversification des viviers d'encadrement et la promotion de nouvelles pratiques d'encadrement, telles que le co-développement ou le coaching individuel.

Un décret en cours de préparation vise à renforcer le rôle central de coordination et d'animation de la DGAFP et son articulation avec la fonction RH ministérielle.

2. Le soutien au pouvoir d'achat des fonctionnaires

a. L'augmentation attendue du point d'indice

Depuis 2010, le point d'indice de la fonction publique était gelé. Cet effort budgétaire, porté par l'ensemble des fonctionnaires, a permis d'économiser 7 milliards d'euros sur les comptes publics.

Par conséquent, en euros constants, l'évolution du salaire net mensuel moyen pour la fonction publique entre 2010 et 2013 est évaluée à – 1,3 %.

Après six ans de gel, la ministre de la Fonction publique a donc annoncé en mars 2016 une revalorisation du point d'indice de 1,2 %. Celle-ci est prévue en deux temps, à hauteur de 0,6 % le 1^{er} juillet 2016, et de 0,6 % au 1^{er} février 2017.

Le coût de cette revalorisation est évalué à 2,4 milliards d'euros, dont 552 millions pour la fonction publique hospitalière et 648 millions pour la fonction publique territoriale.

b. La reconduction de la GIPA

Instituée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a été reconduite pour 2016 par le décret n° 2016-845 du 27 juin 2016 pour la période de référence allant du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2015. Cette indemnité vise à compenser l'écart d'évolution du traitement indiciaire vis-à-vis de l'inflation sur une période de référence de quatre ans, lorsque le traitement indiciaire a eu une évolution inférieure à l'inflation. Si le traitement indiciaire brut (TIB) effectivement perçu par l'agent au terme de la période a évolué moins vite que l'inflation, un montant indemnitaire brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versé à chaque agent concerné.

Les fonctionnaires civils des trois versants de la fonction publique, les militaires à solde mensuelle, les magistrats (à l'exclusion des magistrats de l'ordre judiciaire) et les agents publics non titulaires sont éligibles à la GIPA.

En 2015, la GIPA a été attribuée à 165 700 agents civils de l'État pour un montant total de 129 millions d'euros, ce qui représente un montant moyen de 763 euros par agent bénéficiaire.

Pour la fonction publique hospitalière, le coût de la GIPA est estimé à 53,4 millions d'euros en 2016.

Dans la fonction publique territoriale, on estime à 159 000 le nombre de bénéficiaires de la GIPA en 2016, pour une dépense totale estimée à 75,8 millions d'euros.

3. La promotion d'une fonction publique exemplaire

a. La lutte contre les discriminations

Le Premier ministre a confié à M. Yannick L'Horty, professeur à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée, une mission d'évaluation des risques de discriminations dans les recrutements au sein des trois versants de la fonction publique. Son rapport, rendu le 12 juillet 2016, rappelle que « *l'anonymat des candidats, le caractère unique, impartial et indépendant du jury, l'égalité formelle des candidats face aux épreuves, toutes ces dispositions générales sur l'organisation des concours constituent autant de précautions à la fois nécessaires et insuffisantes.* »

Il note que les inégalités sociales dans l'accès à l'emploi public se sont développées. En particulier, les enfants d'agent publics sont surreprésentés dans les recrutements publics. Un tiers des agents de la fonction publique d'État sont des enfants de fonctionnaires et cette proportion s'élève à mesure que l'on monte dans la hiérarchie.

Cependant, un grand nombre de mesures ont déjà été prises, avec le doublement des effectifs des classes préparatoires intégrées, évoqué *supra*, la diversification et la professionnalisation des jurys, la présence de personnalités extérieures à l'administration qui recrute et la sensibilisation accrue des membres de jurys à la prévention des préjugés et stéréotypes, ou encore avec la procédure de labellisation égalité – diversité qui doit être engagée par l'ensemble des ministères d'ici la fin 2016, et qui est l'occasion de réviser leurs processus de gestion des ressources humaines sur le sujet.

- Le label « Diversité »

Depuis 2008, le label « Diversité » (propriété de l'État et certifié par l'association française de normalisation) vise à prévenir les discriminations et à promouvoir la diversité, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Afin d'obtenir le label pour quatre ans, toute entité volontaire doit faire auditer ses procédures RH. Plus de 300 entités juridiques ont été labellisées, dont, dans la fonction publique, les ministères économiques et financiers, les ministères sociaux, la ville de Lyon, la ville de Nantes et Nantes Métropole, ainsi que trois établissements publics de santé.

Depuis 2014, les services en charge des labels « Diversité » et « Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » travaillent à leur rapprochement, afin de faciliter et de rendre moins coûteux pour les candidats l'obtention d'un des labels, voire des deux, tout en gardant le même niveau d'exigence.

Enfin, lors du comité interministériel « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015, précisé par une communication en Conseil des ministres le 6 mai 2015, le Gouvernement a décidé que tous les ministères évalueront leurs procédures en matière de gestion des ressources humaines, afin de postuler au label « Diversité » d'ici fin 2016. Ils sont invités à rechercher simultanément une double labellisation, diversité et égalité. Les employeurs publics territoriaux sont également encouragés à obtenir cette labellisation.

Le ministère en charge de la fonction publique favorise cette démarche pour les ministères. Ainsi, il facilite la candidature des organismes publics par l'adaptation du cahier des charges à la fonction publique et l'introduction d'un tronc commun entre les deux labels et met en place un accompagnement interministériel.

- L'égalité femmes-hommes en cours de la carrière

Une attention particulière est portée à la question des nominations paritaires dans les postes de direction, depuis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative 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.

La loi prévoit que les primo-nominations à ces postes atteignent au moins 20 % de chaque sexe en 2013 et 2014, et au moins 30 % en 2015 et 2016. L'objectif est d'atteindre 40 % de primo-nominations dans les emplois dirigeants et les emplois supérieurs à partir de 2017.

Depuis la circulaire du Premier ministre du 23 août 2012, un haut fonctionnaire est chargé de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes dans chaque ministère, son rôle étant de diffuser une culture de l'égalité professionnelle.

Sur l'ensemble des emplois concernés par le dispositif des nominations équilibrées, dans les trois versants de la fonction publique, le taux de primo-nominations féminines pour l'année 2014 était de 33 %. Ce taux est identique à celui atteint en 2013, première année d'application du dispositif.

En 2015, le taux de féminisation de ces emplois a été légèrement inférieur à celui des années précédentes. Les femmes ont représenté le tiers des 346 agents nouvellement nommés sur des emplois de sous-directeur, chef de service, directeur de projet et expert de haut niveau des administrations centrales. Pour les cadres dirigeants, le taux a péniblement atteint 25 %.

Force est de constater que des inégalités persistent, malgré une politique volontariste.

Des travaux économétriques sur les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, réalisés par trois laboratoires de recherche et financés par la DGAFP et le Défenseur des droits, ont été publiés en 2015. Ces travaux mettent en évidence l'existence de réels écarts de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique (12 % contre 19 % dans le secteur privé), malgré l'existence d'un statut, garant de l'égalité professionnelle.

Ces écarts sont essentiellement liés à la surreprésentation des femmes dans les emplois et les grades les moins bien rémunérés, mais le déroulement de carrière accentue également cette inégalité salariale, à la fois du fait de l'existence d'un « plafond de verre » (plus les niveaux de rémunération sont élevés, plus la probabilité d'y accéder pour les femmes est faible) et d'une pénalisation liée à la maternité (temps partiel, moindres responsabilités, effet de certaines prestations sociales telle que le supplément familial de traitement).

Le Rapporteur salue le choix du Gouvernement de confier à sa collègue, madame Françoise Descamps-Crosnier, une mission temporaire sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique en matière de rémunération et de promotion.

b. Le renforcement de la déontologie dans la fonction publique

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires modifie en profondeur la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires.

Elle consacre ainsi les principes déontologiques, de construction jurisprudentielle, que doit respecter tout fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement et respect de la liberté de conscience et de la dignité des usagers.

La notion de « conflit d'intérêts » est désormais inscrite dans la loi du 13 juillet 1983 précitée. Il se définit comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions* ». Une série d'obligations est précisée afin de prévenir, ou à défaut, de faire cesser immédiatement une situation de conflit d'intérêts.

En outre, les fonctionnaires nommés sur des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions pourraient les exposer à une situation de conflit d'intérêts seront soumis à des règles de transparence similaires aux dispositions prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour les élus et membres de cabinet. La loi prévoit l'obligation pour le haut fonctionnaire de transmettre préalablement à la prise de fonction une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination, ainsi qu'une déclaration de sa situation patrimoniale au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Un décret en Conseil d'État doit déterminer les emplois « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* » : sa publication est attendue pour l'automne 2016.

La mise en œuvre des réformes prévues par cette loi fait actuellement l'objet d'un dialogue avec les organisations syndicales et les employeurs publics. Elle devrait donner lieu à 47 décrets d'application, dont le calendrier de publication s'échelonne jusqu'au premier trimestre 2017.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS NON RÉPARTIS

La mission *Crédits non répartis*, prévue par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), regroupe :

– « *une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* » prévue au programme 551 ;

– « *une dotation pour dépenses accidentelles destinée à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles* » inscrite au programme 552.

Ces crédits sont ensuite répartis en cours de gestion, en tant que de besoin, entre les autres missions par voie réglementaire (article 11 de la LOLF).

La mission se compose donc de deux programmes : le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* et le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

Le projet de loi de finances pour 2017 propose que la mission soit dotée de 324 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24 millions d'euros en crédits de paiement, **soit une diminution, tant en AE (- 3,4 %) qu'en CP (diminution de 32 %)** par rapport aux crédits demandés en projet de loi de finances pour 2016.

I. LE PROGRAMME 551 *PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES*

Du point de vue de la programmation budgétaire, la loi de finances pour 2016 a marqué une rupture en dotant ce programme de 11,44 millions d'euros en AE et en CP, dans la mesure où depuis plusieurs années le programme 551 ne comportait aucune dotation.

Il en est allé ainsi dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, ainsi que dans les lois de finances de l'exercice 2014 (lois de finances initiale et rectificatives). En 2015, les crédits finançant les mesures générales en matière de rémunération des agents de l'État avaient ainsi été intégralement répartis entre les missions et les programmes du budget de l'État. Des crédits avaient été ouverts en 2008 (146,3 millions d'euros) et en 2009 (150 millions d'euros) afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA »).

Dans le projet de loi de finances pour 2017, ce programme ne comporte pas de dotation : les crédits pour rémunération des agents de l'État ont été intégralement répartis entre les missions et les programmes supportant des crédits de masse salariale.

II. LE PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

Aux termes de l'article 7-I-1° de la LOLF, la dotation du programme 552 est « *une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ».

Elle vise théoriquement à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice en raison d'aléas climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe de responsabilisation ou auto-assurance budgétaire au sein de la mission ou du programme concerné.

A. LES EXÉCUTIONS 2015 ET 2016

Il faut s'en remettre à l'analyse de l'exécution 2015 pour avoir un éclairage complet sur les choix opérés en gestion pour les crédits de cette mission.

Rappelons que la gestion de ces dotations relève de la direction du budget, au terme d'une procédure centralisée et rapide (moins de 24 heures) : le texte réglementaire (décret pour les dépenses accidentelles et imprévisibles, arrêté pour les rémunérations) est préparé sur instruction du cabinet du Premier ministre après demande d'un ou de plusieurs ministères.

Cette procédure évite donc les consultations préalables prévues pour les décrets d'avance, qui doivent être soumis à l'avis des commissions des finances des assemblées et à l'examen du Conseil d'État puis à la ratification du Parlement au vu d'un rapport de la Cour des comptes (article 58-6 de la LOLF). Si cette procédure permet une mise à disposition des crédits plus rapide, elle n'en demeure pas moins une exception à l'autorisation et au contrôle parlementaire.

● En 2015, le projet de loi de finances prévoyait 465,2 millions d'euros en AE et 165,2 millions d'euros en CP sur ce programme. En loi de finances initiale, ces montants ont été réduits à 314,4 millions d'euros en AE et 14,4 millions d'euros en CP. Le passage du PLF à la LFI (- 150,8 millions d'euros) s'explique par la répartition des crédits de la « réserve parlementaire » en cours d'examen du PLF.

Sur les 314,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, seuls 12,2 millions d'euros ont été consommés : 95 % des AE ont été annulées en cours de gestion.

En gestion 2015, trois décrets ont donc annulé 12,2 millions d'euros de crédits sur la dotation « dépenses accidentelles » de la mission *Crédits non répartis* pour ouvrir des crédits sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. Ces décrets n'ont pas été publiés, étant donné qu'il s'agissait de « fonds spéciaux ». Cet abondement est habituel, la direction générale de la sécurité extérieure en étant généralement la principale bénéficiaire.

Cependant, comme le note la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire 2015, « *l'imprévisibilité des besoins de ce programme est sujette à caution lorsqu'on constate que, chaque année, les crédits ouverts sont du même ordre de grandeur (18,5 millions d'euros en 2014, 9,96 en 2013, 10,7 en 2012 et 11,3 en 2011)* ». La Cour recommande donc en conclusion de sa note de « *réduire le recours à la mission Crédits non répartis en prenant en compte de manière plus précise les besoins du programme 129 Coordination du travail gouvernemental* ».

- Au 4 octobre 2016, deux mouvements réglementaires ont été effectués à partir de la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* (programme 552).

Ainsi, le décret du 6 juillet 2016 a ouvert 80 millions d'euros en autorisations d'engagement au profit du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* afin de permettre la signature d'un nouveau bail (immeuble « White »), d'une durée de neuf ans, dans le cadre du plan de relogement des services de la direction générale de l'INSEE à Montrouge.

Le décret du 7 juillet 2016, non publié, a, quant à lui, ouvert 8 millions d'euros en AE et en CP au profit du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, afin d'abonder les fonds spéciaux.

Les crédits programmés initialement pour les fonds spéciaux en 2016 s'élevaient à 59 millions d'euros : ce décret a donc porté les crédits à 67 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une augmentation de la dotation des fonds spéciaux à hauteur de 67,9 millions d'euros, une somme comparable aux 67 millions d'euros effectivement consommés en 2016. On peut donc penser que cette budgétisation plus exacte des fonds spéciaux pourra éviter un recours à la provision du programme 552 en gestion 2017. La Cour des comptes semble donc avoir été entendue.

Les crédits ouverts sur la dotation *Provision relative aux rémunérations publiques* (programme 551) n'ont pas été consommés.

B. LA PRÉVISION 2017

La dotation demandée pour 2017 est strictement identique à la dotation ouverte en 2016, à savoir 324 millions d’euros en AE et 24 millions d’euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 DEPUIS 2012

(en millions d’euros)

Crédits ouverts	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
AE	332,9	334,15	335,00	314,42	324	324
CP	32,99	34,15	35,00	14,42	24	24

Sources : rapport annuel de performances 2015 et projet annuel de performances pour 2017

Le projet annuel de performance pour 2017 justifie le montant de la provision, ainsi que la différence entre les autorisations d’engagement et les crédits de paiement, par la nécessité de pouvoir faire face à des besoins d’engagement imprévisibles, tels que ceux résultant de prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées. La signature d’une telle convention exige en effet de disposer rapidement d’autorisations d’engagement couvrant la totalité d’un bail, de dix à vingt ans selon les cas.

Pourtant, dans sa note sur l’exécution budgétaire 2015, la Cour des comptes souligne que « *les opérations de prise à bail urgentes devant rester exceptionnelles, le montant des AE devrait donc être réduit en LFI. Cela permettrait de mieux planifier les opérations immobilières en inscrivant leurs crédits dès le projet annuel de performance dans leur mission d’affectation* ». D’ailleurs, le montant d’AE réellement consommé n’a jamais dépassé 150 millions d’euros, soit la moitié du montant prévu chaque année.

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a souligné que l’utilisation de ces crédits s’éloignait de l’exigence réelle d’imprévisibilité qui est sous-entendue dans la rédaction de l’article 7-1-1 de la LOLF. La Cour avait en effet observé une certaine propension du Gouvernement à recourir aux crédits du programme 552 afin de répondre à des besoins budgétaires de faibles montants, la souplesse et la rapidité d’utilisation des décrets simples de la mission *Crédits non répartis* étant jugées supérieures à celle des décrets d’avance.

Du point de vue du Rapporteur spécial, il conviendra de s’assurer que l’utilisation de ces ressources corresponde bien à ce type de situation exceptionnelle. L’esprit autant que la lettre de l’article 7-I-1 de la LOLF exige, en effet, que l’utilisation des crédits du programme 552 n’intervienne qu’en dernier recours, quand tous les autres dispositifs permettant de faire face à des dépenses accidentelles ou imprévisibles ont été mobilisés.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 4 novembre 2016 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, ainsi que les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Mme Karine Berger, MM. Jean-Louis Dumont et Michel Pajon et malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial M. Camille de Rocca Serra, la commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État et sur l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

**ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Direction générale de l'administration et de la fonction publique :

– M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage et des politiques transversales ;

– M. Alexandre Castet de Biaugue, chef du bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail ;

– Mme Caroline Krykwinski, sous-directrice de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines ;

– M. Laurent Crusson, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail.