



N° 2863

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME II

### FONCTION PUBLIQUE

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2010.

À cette date, 82 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur. Lors de l'examen des crédits en commission, la quasi totalité des réponses était disponible.

## SOMMAIRE

Pages

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5  |
| <b>I. — LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....  | 7  |
| A. L'ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA<br>FONCTION PUBLIQUE .....       | 7  |
| 1. Des moyens éclatés entre trois programmes et deux ministères.....                               | 7  |
| 2. Les objectifs et les crédits de la DGAFP.....   | 8  |
| B. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES .....   | 9  |
| 1. Les écoles interministérielles de service public .....  | 9  |
| <i>a) L'École nationale d'administration</i> .....   | 9  |
| <i>b) Les instituts régionaux d'administration</i> .....   | 12 |
| 2. La formation interministérielle.....  | 12 |
| 3. La réforme de la formation des fonctionnaires de l'État.....                                    | 14 |
| C. L'ACTION SOCIALE .....  | 15 |
| 1. Les prestations sociales interministérielles .....  | 15 |
| <i>a) Les aides aux familles</i> .....   | 16 |
| <i>b) Les aides au logement</i> .....  | 17 |
| <i>c) Les aides aux retraités</i> .....  | 18 |
| <i>d) La rénovation des restaurants inter-administratifs</i> .....                                 | 18 |
| <i>e) Les sections régionales interministérielles d'action sociale</i> .....                       | 19 |
| 2. L'action sociale ministérielle .....  | 19 |
| 3. La réforme du financement de la protection sociale complémentaire des<br>agents publics .....   | 19 |
| <b>II. — EFFECTIFS ET RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE L'ÉTAT : UNE GESTION<br/>PAR LES COÛTS</b> ..... | 20 |
| A. UN NOUVEAU PLAN DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT .....                                      | 20 |
| B. LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES : TROIS ANNÉES<br>D'AUSTÉRITÉ ? .....                        | 25 |
| 1. Le gel du point d'indice.....   | 26 |
| 2. Les palliatifs des pertes de pouvoir d'achat.....   | 27 |

|  |           |
|--|-----------|
| <i>a) La garantie individuelle du pouvoir d'achat</i> .....                  | 27        |
| <i>b) Le développement de la rémunération à la performance</i> .....         | 29        |
| <i>c) Les rachats de jours épargnés sur les comptes épargne temps</i> .....  | 30        |
| <b>III. — LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....                     | <b>31</b> |
| A. UNE FONCTION PUBLIQUE ENTRE MOBILITÉ ET PRÉCARITÉ .....                   | 31        |
| 1. La logique « métiers » et le développement de la mobilité .....           | 31        |
| <i>a) Les fusions de corps</i> .....   | 31        |
| <i>b) Les mesures récentes en faveur de la mobilité</i> .....                | 32        |
| 2. Une précarisation croissante .....  | 33        |
| B. L'EMPLOI DES SENIORS ET LA RÉFORME DES RETRAITES .....                    | 36        |
| C. L'ÉTAT DU DIALOGUE SOCIAL .....   | 37        |
| 1. La mise en œuvre de l'accord sur la santé et la sécurité au travail ..... | 37        |
| 2. La rénovation du cadre juridique du dialogue social .....                 | 39        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | <b>41</b> |
| <b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....                           | <b>55</b> |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le programme *Fonction publique* regroupe, au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, les crédits relatifs à la formation interministérielle des fonctionnaires et à l'action sociale interministérielle, ainsi que des crédits correspondant aux missions d'étude et de communication de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ce programme est donc loin de recouvrir l'ensemble des actions engagées au niveau interministériel en matière de fonction publique.

Ce périmètre limité explique la modestie des crédits consacrés au programme, qui représentent 222 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 221 millions d'euros de crédits de paiement en 2011, soit 1,9 % des crédits de la mission.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, les crédits diminuent d'un peu de plus de 400 000 euros (- 0,2 %), en raison d'une baisse des moyens alloués à la formation des fonctionnaires. Sont principalement visées les subventions aux instituts régionaux d'administration et les dépenses de personnel destinées aux formations au niveau déconcentré.

Le tableau ci-après présente la ventilation des crédits de paiement du programme entre ses deux actions (*Formation des fonctionnaires* et *Action sociale interministérielle*), ainsi que par nature de dépense.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE EN 2010 ET 2011**

(en milliers d'euros)

|  | Dépenses de personnel |          | Dépenses de fonctionnement |          | Dépenses d'investissement |          | Dépenses d'intervention |          | Total          |                |
|--|-----------------------|----------|----------------------------|----------|---------------------------|----------|-------------------------|----------|----------------|----------------|
|  | LFI 2010              | PLF 2011 | LFI 2010                   | PLF 2011 | LFI 2010                  | PLF 2011 | LFI 2010                | PLF 2011 | LFI 2010       | PLF 2011       |
| <b>Formation des fonctionnaires</b>      | 350                   | 250      | 80 068                     | 79 389   | -                         | -        | 2 415                   | 2 790    | <b>82 833</b>  | <b>82 429</b>  |
| <b>Action sociale interministérielle</b> | -                     | -        | 115 563                    | 116 960  | 20 933                    | 19 512   | 1 996                   | 2 020    | <b>138 492</b> | <b>138 492</b> |
| <b>Total</b>                             | 350                   | 250      | 195 631                    | 196 349  | 20 933                    | 19 512   | 4 411                   | 4 810    | <b>221 325</b> | <b>220 921</b> |

Source : projet annuel de performances 2011.

Selon les orientations triennales présentées dans les documents budgétaires, les crédits de paiement devraient encore diminuer en 2012 (220 millions d'euros), avant de se redresser en 2013 (220,8 millions d'euros) sans pour autant retrouver leur niveau de 2011.

Au-delà des crédits du programme *Fonction publique*, les moyens globaux consacrés à la fonction publique sont, pour 2011-2013 plus encore qu'au cours des années précédentes, sous contrainte. L'austérité imposée par le Gouvernement à l'évolution des dépenses de l'État – désormais « *gelées en valeur* » – pèse très fortement sur la fonction publique, par le biais des réductions d'effectifs et du gel du point d'indice.

D'un point de vue statutaire, les principales orientations retenues par le Gouvernement pour 2010 et 2011 sont la mise en œuvre des deux récentes lois relatives à la fonction publique <sup>(1)</sup> et la réforme des retraites <sup>(2)</sup>.

---

(1) Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ; loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) Sur le volet « fonction publique » de cette réforme, voir le rapport pour avis au nom de la commission des Lois présenté par M. Émile Blessig (AN, juillet 2010, n° 2767).

## I. — LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Pour 2011, les crédits de paiement du programme *Fonction publique* se répartissent entre 82,4 millions d’euros destinés à la formation des fonctionnaires et à la politique de gestion des ressources humaines (GRH) au niveau interministériel (37,3 %) et 138,5 millions d’euros consacrés à l’action sociale interministérielle (62,7 %).

### A. L’ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L’ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La principale mission de la DGAFP consiste à piloter la politique de la fonction publique au niveau interministériel. La DGAFP est ainsi en charge des évolutions statutaires générales, de la promotion de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, du dialogue avec les organisations syndicales et de la définition de la politique des ressources humaines, en particulier le développement d’une approche par métiers plutôt que par corps et l’extension de la rémunération à la performance.

#### 1. Des moyens éclatés entre trois programmes et deux ministères

La nomenclature budgétaire rend malaisée l’analyse des moyens financiers accordés à la DGAFP, dont les crédits sont éclatés entre trois programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Cette situation n’est certes pas nouvelle, mais elle prend un relief particulier depuis que le programme *Fonction publique* est rattaché au ministère du Travail et de la solidarité – et non au plus au ministère du Budget et des comptes publics<sup>(1)</sup>. Ce dernier demeurant responsable des autres programmes de la mission, ce sont donc désormais deux ministères qui gèrent des crédits destinés à la DGAFP.

Votre rapporteur rappelle en effet que les crédits de personnel de cette direction sont inscrits, non dans le programme *Fonction publique*, mais dans une simple action (intitulée *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines*) du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l’État*. En 2011, ces crédits devraient s’élever à 12,7 millions d’euros, ce qui correspond à un plafond d’emplois de 157 équivalents temps plein travaillé. On peut ajouter que, au sein de ce programme, 12,3 millions d’euros de crédits de personnel sont par ailleurs consacrés à la gestion des systèmes d’information et du système de la paye par l’Opérateur national de paye, rattaché conjointement à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la DGAFP.

---

(1) Depuis le remaniement ministériel de mai 2010, la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* est devenue interministérielle : le programme *Fonction publique* est désormais rattaché au ministère du Travail, de la solidarité et de la fonction publique, tandis que les autres programmes demeurent rattachés au ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l’État.

Quant aux moyens de fonctionnement courant de la DGAFP, ils sont mutualisés au sein du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*. La rubrique consacrée à l'analyse des coûts dans le projet annuel de performances permet de constater qu'environ 4,5 millions d'euros de crédits de soutien devraient être consommés sur ce programme pour mener des politiques relevant, au fond, du programme *Fonction publique*.

## 2. Les objectifs et les crédits de la DGAFP

L'un des principaux objectifs assignés à la DGAFP consiste à organiser des conférences de **gestion prévisionnelle des ressources humaines** (GPRH) pour aider les différents ministères à développer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). L'indicateur 1.1 du projet annuel de performances, qui se contentait auparavant de vérifier que les ministères s'étaient dotés d'une stratégie de GPRH, est modifié cette année afin de rendre compte des suites données à ces conférences dans quatre grands domaines : satisfaction des besoins en compétences exprimés par les services et garantie de la diversité et de l'égalité des chances ; développement de l'approche « métiers » et de la fluidité des parcours de carrière ; personnalisation de la gestion des ressources humaines et accompagnement des agents ; conditions de travail, environnement professionnel et action sociale.

Au sein du programme *Fonction publique*, les crédits de fonctionnement consacrés aux **publications et aux études** de la DGAFP diminueront sensiblement en 2011 (- 44,3 % ; voir le tableau ci-après), du fait de la suppression en septembre 2009 de la revue *Service public*. Cette dernière a été remplacée par une lettre électronique (intitulée *Trajectoires*) dont le premier numéro a été diffusé le 22 juillet dernier.

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

(en milliers d'euros)

|   | LFI 2008     | LFI 2009     | LFI 2010     | PLF 2011   |
|---|--------------|--------------|--------------|------------|
| Revue <i>Service public</i>   | 650          | 650          | 650          | –          |
| Publications  | 400          | 380          | 380          | 370        |
| Subventions aux associations  | 100          | 30           | 30           | 22,9       |
| Conventions avec l'INSEE  | 30           | –            | –            | –          |
| Études et enquêtes  | 320          | 300          | 300          | 298,1      |
| Organisation de séminaires, participation à des salons ou des colloques | 200          | 150          | 150          | 149,0      |
| <b>Total</b>  | <b>1 700</b> | <b>1 510</b> | <b>1 510</b> | <b>840</b> |

Source : documents budgétaires.

Par ailleurs, l'enveloppe des **subventions aux organisations syndicales** est fixée à 2,4 millions d'euros en 2011, un montant identique à celui prévu pour 2010. Cette somme sera répartie entre les organisations syndicales représentatives de la fonction publique de l'État, conformément au décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000.

## B. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

### 1. Les écoles interministérielles de service public

#### a) *L'École nationale d'administration*

Fixée à 36,3 millions d'euros en 2011, la subvention de l'État à l'École nationale d'administration (ENA) progresse de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Cette augmentation est la conséquence mécanique de l'évolution du taux de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

Environ 45 % de cette dotation finance la **formation initiale** des élèves fonctionnaires, récemment réformée <sup>(1)</sup> afin de réduire la durée des formations académiques au profit d'un allongement des stages, la durée totale de la scolarité passant de 27 à 24 mois.

Les dépenses de **formation continue**, de coopération internationale et de recherche sont financées en partie par la dotation budgétaire et en partie par les ressources propres de l'École, à travers les formations payantes. Il faut rappeler en ce sens que la participation française au Master européen de gouvernance et d'administration (MEGA), un programme diplômant franco-allemand de formation des hauts fonctionnaires, n'est plus inscrite au budget de l'État. Il revient à l'ENA de financer ce programme par des redéploiements de ses ressources. Il en est de même pour le Cycle des hautes études européennes. Du fait du désengagement de l'État, les formations internationales vont donc dépendre très largement des recettes propres de l'ENA, comme votre rapporteur l'avait souligné dans son rapport sur les formations internationales des agents publics <sup>(2)</sup>.

En 2011, les **emplois rémunérés par l'ENA** seront réduits de 22 équivalents temps plein (ETP) l'année prochaine, conséquence de la baisse du nombre de stagiaires des cycles préparatoires (- 15 ETP) et de la diminution des personnels permanents (- 7 ETP). Au total, l'École rémunérera 557 ETP en 2011 <sup>(3)</sup>, répartis en 181 élèves, 163 stagiaires et 213 personnels permanents.

Le tableau ci-après montre qu'**entre 2009 et 2010, les dépenses de l'ENA ont très légèrement diminué**, du fait de la baisse de moyens consacrés à la formation initiale (- 3,1 %) et, surtout, de la réduction des dépenses de soutien (- 22,5 %). En sens inverse, toutes les autres actions connaissent une amélioration de leurs moyens, tout spécialement l'aide à la préparation aux concours adminis-

---

(1) Décret n° 2009-1653 du 23 décembre 2009 modifiant le décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'École nationale d'administration.

(2) Les formations internationales des agents publics, rapport d'information au nom de la commission des Lois, juillet 2009, n° 1809.

(3) Ces emplois, ainsi que ceux des instituts régionaux d'administration (IRA), sont comptabilisés dans le plafond d'emplois des opérateurs associés au programme Fonction publique prévu à l'article 53 du projet de loi de finances pour 2011 (soit 1 428 ETP, après 1468 ETP en 2010).

tratifs (9,2 millions d'euros en 2010, au lieu de 7,9 en 2009) et la formation continue (+ 8,2 %).

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

|  | 2009          | 2010          | Évolution<br>2009-2010 |
|--|---------------|---------------|------------------------|
| Formation initiale   | 17 175        | 16 642        | - 3,1 %                |
| Formation continue   | 3 382         | 3 660         | + 8,2 %                |
| Coopération administrative internationale                          | 5 162         | 5 186         | + 0,5 %                |
| Recherche et publications  | 855           | 895           | + 4,7 %                |
| Aide à la préparation aux concours administratifs                  | 7 876         | 9 174         | + 16,5 %               |
| Centre des études européennes / Direction des affaires européennes | 3 401         | 3 521         | + 3,5 %                |
| Soutien  | 5 892         | 4 569         | - 22,5 %               |
| <b>Total</b>   | <b>43 743</b> | <b>43 647</b> | <b>- 0,2 %</b>         |

Source : rapport annuel de performances 2009 ; projet annuel de performances 2011.

Votre rapporteur rappelle par ailleurs que le **système du classement** pour déterminer les affectations à la sortie de l'École nationale d'administration doit être supprimé au profit d'une procédure laissant plus de liberté de choix aux différentes administrations. Une commission de professionnalisation est chargée de définir les nouvelles modalités d'affectation des élèves garantissant le caractère objectif du recrutement.

Cette réforme, censée lutter contre la reproduction sociale, pourrait avoir des effets inverses de ceux souhaités. L'ENA avait été créée en 1945, entre autres, pour mettre fin à la cooptation à l'entrée des grands corps de l'État. L'examen des dossiers des candidats risque en effet de faire peser certains critères comme l'âge, le sexe, le cursus scolaire et le type de concours réussi (externe ou interne). C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a refusé de supprimer les classements de sortie des autres écoles administratives, à l'occasion de l'examen par la commission des Lois du projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique <sup>(1)</sup>.

Cette nouvelle procédure devait être mise en place avant la fin de l'année 2009, pour être appliquée aux élèves commençant leur scolarité en 2010. Une difficulté juridique a cependant conduit à reporter la réforme. Techniquement, en effet, la suppression du classement de sortie consiste en une modification du décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'ENA. Or, une modification législative du code de justice administrative s'avère préalablement nécessaire, du fait des dispositions relatives à l'affectation des auditeurs du Conseil d'État qui y figurent. Cette modification fait actuellement l'objet de l'article 146 *bis* de la proposition de loi de simplification et

(1) Voir le compte-rendu n° 57 du 17 juin 2009. L'amendement visait à modifier l'article 20 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

d'amélioration de la qualité du droit en cours de discussion <sup>(1)</sup>. L'économie générale du futur décret est présentée dans l'encadré ci-après.

### **La nouvelle procédure de recrutement à la sortie de l'ENA**

Le projet de décret transmis à votre rapporteur définit une procédure de recrutement comportant les étapes suivantes :

– Évaluation des stages, des enseignements et des formations par des jurys (note, appréciation littéraire, grille d'aptitudes) ;

– Élaboration du projet professionnel des élèves à partir de bilans personnalisés en cours de scolarité ;

– Trois mois avant la fin de la scolarité, les ministres transmettent à la commission de professionnalisation un dossier de présentation générale de l'organisation dans laquelle les emplois sont proposés, la description et les spécifications des emplois proposés, les critères de sélection destinés à assurer l'adéquation entre les emplois proposés, ainsi que les carrières correspondantes, et le profil des élèves, les modalités retenues pour les entretiens ;

– Au vu des emplois proposés et de leur projet professionnel, les élèves présentent leur candidature dans la limite de 20 % des postes proposés. La commission peut intervenir si le nombre de candidatures présentées par un élève lui paraît insuffisant ;

– Transmission par l'école, sous le contrôle de la commission, des dossiers d'aptitude anonymes des candidats aux employeurs (évaluations et projet professionnel)

– Sélection sur dossier anonyme par les employeurs de la liste des candidats qu'ils souhaitent rencontrer dans la limite de 3 à 5 par emploi. La commission adresse aux employeurs le CV et la lettre de motivation des élèves retenus. Afin de prévenir tout risque de cooptation, la commission peut, si le nombre total des élèves choisis est trop faible, demander aux employeurs de recevoir davantage d'élèves ;

– Chaque employeur rencontre les élèves retenus selon des modalités identiques ;

– À l'issue des entretiens, chaque employeur procède de façon collégiale au classement par ordre préférentiel des candidats retenus pour chaque emploi. La commission peut demander aux employeurs de revoir leurs listes si elles ne lui semblent pas être conformes aux critères de sélection ;

– À l'issue des entretiens, chaque élève établit la liste des emplois auxquels il est définitivement candidat par ordre préférentiel ;

– La commission rapproche les choix respectifs des administrations et des élèves, à partir de ces listes de préférences ;

– Un nouveau tour peut être organisé, le cas échéant, selon les mêmes principes pour les élèves non affectés ;

– Si un élève reste sans affectation, la commission procède à sa pré-affectation sur un emploi restant vacant, aucun élève ne pouvant rester sans emploi ;

– Les élèves sont affectés dans les corps par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, pris sur proposition de la commission de professionnalisation.

Tout au long de la procédure, la commission peut adresser des recommandations aux employeurs. Elle peut être saisie par les élèves.

*Source : Bernard Saugey, Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, Tome I, n° 20, octobre 2010, p. 271.*

---

(1) Dans sa rédaction résultant de l'article 146 bis tel qu'adopté par la commission des Lois du Sénat le 6 octobre 2010, l'article L. 133-6 du code de justice administrative serait ainsi rédigé : « Les auditeurs de 2<sup>e</sup> classe sont nommés parmi des anciens élèves de l'École nationale d'administration, conformément aux dispositions du décret relatif aux conditions d'accès et au régime de formation de cette école ».

On soulignera enfin que, pour la première fois, **un contrat d'objectifs et de performances** lie l'État à l'ENA. Signé le 1<sup>er</sup> mars 2010 pour une durée de trois ans, ce document reprend les orientations fixées ces dernières années, à savoir renforcer la professionnalisation et la diversification du recrutement <sup>(1)</sup>, accroître la qualité et l'adaptation du contenu de la formation et réaffirmer la vocation de l'École en matière de formation continue. Il est assorti de 8 objectifs et de 26 indicateurs.

### ***b) Les instituts régionaux d'administration***

La **dotation des cinq instituts régionaux d'administration** (IRA) diminuera de 245 000 euros en 2011, passant de 40,8 à 40,6 millions d'euros. Cette baisse des crédits, qui selon le projet annuel de performances doit être permise par un « *effort de rationalisation des dépenses* », s'explique d'autant moins que :

– le nombre d'élèves dont la scolarisation est financée par la subvention de l'État est stable (640 élèves) ;

– l'évolution des contributions au CAS *Pensions* devrait au contraire peser à la hausse sur la dépense ;

– en 2010, des transferts de crédits par voie réglementaire ont été nécessaires pour compléter le financement du recrutement et de la formation des élèves des promotions 2010-2011 (+ 0,6 million d'euros) <sup>(2)</sup>.

Le plafond des **emplois rémunérés** par les IRA en 2011 est abaissé de 18 équivalents temps plein, réduction touchant quasi exclusivement les élèves scolarisables (– 17 ETP). Le plafond d'emplois sera ainsi fixé à 871 ETP, ventilés entre 121 emplois administratifs et 750 élèves. La subvention prévue dans le projet de loi de finances couvrant seulement 640 élèves, de nouveaux décrets de transfert de crédits seront donc nécessaires au cours de l'année 2011.

En 2010, les subventions versées aux IRA devraient couvrir près de 98 % de leurs dépenses, les ressources propres ne représentant que 1,2 million d'euros. Les dépenses des IRA se répartissent entre 31,8 millions d'euros pour la formation initiale (76 %), 2,7 millions d'euros pour la formation continue (6 %) et 7,3 millions d'euros pour les fonctions de soutien (17 %).

## **2. La formation interministérielle**

Rigueur budgétaire oblige, les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires diminueront l'année prochaine, passant de 2,5 millions d'euros à 2,3 millions d'euros (– 7,8 %). Le tableau ci-après détaille les différentes actions de formation concernées.

---

(1) Rappelons que, depuis octobre 2009, l'ENA a créé une classe préparatoire intégrée destinée aux jeunes issus de milieux défavorisés. Le taux de réussite de cette première « promotion » de quinze élèves sera disponible à l'issue du concours dont les résultats seront connus à la fin de l'année 2010.

(2) Décrets n° 2010-1145 et 1146 du 28 septembre 2010.

**CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE**

(en milliers d'euros)

|   | LFI 2009     | LFI 2010     | PLF 2011     |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses de personnel pour la formation interministérielle déconcentrée | 500          | 350          | 250          |
| Organisation des concours d'entrée aux IRA                              | 150          | 150          | 140          |
| Formation interministérielle au niveau central                          | 70           | 70           | 60           |
| Formation interministérielle au niveau déconcentré                      | 1 300        | 1 450        | 1 400        |
| Instituts et centres de préparation à l'administration générale         | 415,5        | 415,5        | 400          |
| Associations et écoles intervenant en matière de formation              | 44,5         | 24,5         | 40           |
| Subvention à l'Institut européen d'administration publique              | 35           | 55           | 30           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>2 515</b> | <b>2 515</b> | <b>2 320</b> |

Source : documents budgétaires.

Seuls les crédits destinés aux **associations et écoles** intervenant en matière de formation connaissent une progression en 2011 (40 000 euros, après 24 500 euros en 2010), sans pour autant retrouver leur niveau de 2009.

Toutes les autres lignes budgétaires diminuent en 2011 :

– les crédits de personnel rémunérant les fonctionnaires qui assurent les **formations au niveau déconcentré** passent de 350 000 à 250 000 euros, tandis que les crédits de fonctionnement consacrés à ces formations baissent de 50 000 euros. De telles diminutions, non justifiées dans le projet annuel de performances, sont d'autant plus surprenantes que le réseau des « conseillers formation » des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH <sup>(1)</sup> est présenté comme l'un des volets importants de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) <sup>(2)</sup> ;

– les crédits dédiés aux **formations au niveau central** (« École de la GRH », réseau des écoles de service public) baissent de 10 000 euros ;

– le financement accordé aux **instituts et centres de préparation à l'administration générale** (IPAG et CPAG) passe de 415 500 euros en 2010 à 400 000 euros en 2011, tandis que les moyens consacrés à **l'organisation des concours des IRA** diminuent de 50 000 euros ;

– la subvention versée à **l'Institut européen d'administration publique** de Maastricht s'établit à 30 000 euros, au lieu de 55 000 euros en 2010.

(1) Décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales. Les plates-formes régionales d'appui à la GRH animent également des bourses interministérielles de l'emploi afin de permettre aux agents de prendre connaissance des offres d'emploi disponibles dans leur région.

(2) Voir également infra, 3.

### 3. La réforme de la formation des fonctionnaires de l'État

S'inspirant du rapport de M. Raymond-François Le Bris sur la **formation initiale** des agents de l'État et les écoles du service public remis en février 2009, le ministère de la Fonction publique a retenu cinq grandes orientations en la matière :

- l'individualisation des formations, afin de tenir compte de la diversité des profils et des cursus (révision générale du contenu des concours <sup>(1)</sup>, développement de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle etc.) ;
- le renforcement de la professionnalisation du contenu des formations, notamment en développant les stages et l'apprentissage de la pratique ;
- la réduction de la durée des scolarités ;
- l'accompagnement des jeunes fonctionnaires dans la vie active, en particulier dans le cadre des affectations à la sortie des écoles ;
- l'encouragement du regroupement des écoles de formation.

En matière de **formation continue**, les priorités identifiées au niveau interministérielles pour l'année 2011 <sup>(2)</sup> sont particulièrement marquées par la mise en œuvre de la **réforme de l'administration territoriale de l'État**, qui s'est notamment traduite par la création, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, des directions départementales interministérielles (DDI) et par les nouvelles missions conférées aux directions régionales des services déconcentrés. D'après le rapport du Conseil de modernisation des politiques publique de juin 2010, « *si le principe retenu a été celui du maintien des règles de gestion RH du ministère d'appartenance des agents, l'émergence d'une "culture DDI" et d'une véritable communauté de travail nécessite de faire progressivement converger et d'harmoniser les processus RH* ».

Les nouvelles annonces de réformes intervenues en juin 2010 dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) prolongent et amplifient ces orientations. Il s'agit en particulier de développer la mutualisation de formations communes à plusieurs ministères <sup>(3)</sup>, la formation à distance et la labellisation de formations.

---

(1) Sa mise en œuvre fait l'objet de l'indicateur 2.2 du projet annuel de performances, sous une forme purement quantitative (nombre cumulé de concours ou examens professionnels ayant été réformés) qui ne renvoie en rien sur le contenu et l'efficacité de la politique de rénovation en cours.

(2) Circulaire du 3 novembre 2010 d'orientation sur les priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État. Trois principaux axes sont retenus pour 2011 : « accompagner le changement et construire de nouveaux collectifs de travail en administration centrale et services déconcentrés ; poursuivre la professionnalisation des gestionnaires "ressources humaines" dans un contexte de mutation des services ; poursuivre le développement des compétences en matière de gestion publique ».

(3) Deux expérimentations de mutualisation de formations dites « transverses » sont menées depuis le mois de septembre 2010 au sein des régions d'Île-de-France et de Haute-Normandie.

Enfin, alors que les lois n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique et n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale avaient pour ambition de développer un « droit à la formation tout au long de la vie » pour tous les agents publics, il semble que l'application concrète du **droit individuel à la formation** (DIF) demeure limitée. Selon les informations recueillies auprès du ministère de la Fonction publique, « *il semble assez net que l'utilisation du DIF reste à développer : une majorité de ministères, en effet, totalisent moins de cent demandes annuelles, à trois exceptions notables, le ministère de la justice et des libertés (près de 400 demandes en 2009), les ministères économique et financier (1 552 demandes en 2009 pour 20 500 heures de formation) et le ministère de la défense (plus de 1 500 demandes également au titre de 2009)* ».

## C. L'ACTION SOCIALE

### 1. Les prestations sociales interministérielles

L'évolution des crédits dédiés à l'action sociale interministérielle constitue un enjeu d'autant plus crucial que, dans le projet annuel de performances, le responsable du programme *Fonction publique* en fait « *une composante à part entière de la politique salariale et de la garantie globale du pouvoir d'achat des fonctionnaires* ».

Fixés à **138,5 millions d'euros** pour 2011, les crédits de paiement consacrés à l'action sociale interministérielle sont reconduits à leur niveau de la loi de finances initiale pour 2010. Par rapport au *projet* de loi de finances pour 2010, les crédits proposés pour 2011 apparaissent même en baisse (voir le tableau ci-dessous). Il est donc clair que ce n'est pas dans l'action sociale que les économies réalisées grâce à la réduction des effectifs de fonctionnaires sont recyclées <sup>(1)</sup>.

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

(crédits de paiement, en millions d'euros)

|  | PLF 2010 <sup>(a)</sup> | PLF 2011     | Évolution 2010-2011 |
|--|-------------------------|--------------|---------------------|
| Aide aux familles  | 100,6                   | 102,7        | + 2,1 %             |
| Retraités  | 2,0                     | 2,0          | –                   |
| Logement   | 13,9                    | 12,6         | – 9,4 %             |
| Restauration   | 21,1                    | 19,5         | – 7,6 %             |
| Sections régionales interministérielles d'action sociale | 1,8                     | 1,7          | – 5,6 %             |
| <b>Total</b>   | <b>139,4</b>            | <b>138,5</b> | <b>– 0,6 %</b>      |

(a) Les crédits votés dans la LFI se sont finalement établis à 138,5 millions d'euros, mais leur ventilation par sous-action ne figure pas dans les documents budgétaires.

Source : *projets annuels de performances 2010 et 2011*.

(1) Sur cette question, voir infra, II, A.

**a) Les aides aux familles**

Par rapport au projet de loi de finances pour 2010, les crédits destinés aux aides aux familles sont globalement orientés à la hausse, en raison du dynamisme du dispositif du chèque emploi service universel (CESU) consacré à la garde d'enfants.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS AUX AIDES AUX FAMILLES**

(en millions d'euros)

|                                   | PLF 2010     | PLF 2011     |
|-----------------------------------|--------------|--------------|
| Chèque vacances                   | 34,7         | 33,9         |
| CESU garde d'enfants de 0 à 3 ans | 31,8         | 33,5         |
| CESU garde d'enfants de 3 à 6 ans | 23,5         | 25,2         |
| Réservations de places en crèche  | 10,6         | 10,1         |
| <b>Total</b>                      | <b>100,6</b> | <b>102,7</b> |

Source : projets annuels de performances 2010 et 2011.

- Les dépenses consacrées au **chèque vacances** sont estimées à 33,9 millions d'euros en 2011, pour 142 000 agents et retraités bénéficiaires. En 2009, la conjoncture avait au contraire enrayé la dynamique de cette prestation (132 000 bénéficiaires et 29,1 millions d'euros dépensés), les agents ayant été moins enclins à constituer une épargne pour les loisirs <sup>(1)</sup>.

- Avec plus de 168 000 bénéficiaires attendus, le **chèque emploi service universel-garde d'enfant** devrait poursuivre sa montée en charge l'année prochaine, même si l'indicateur 3.3 du projet annuel de performances montre un fléchissement de son taux de pénétration en 2010 (87 % des bénéficiaires potentiels, après 91,5 % en 2009).

Après 26,3 millions d'euros en 2009, le CESU-garde d'enfant destiné aux enfants de moins de trois ans devrait occasionner des dépenses de 31,9 millions d'euros en 2010, puis de 33,5 millions d'euros en 2011 (pour, respectivement, 97 000 et 102 000 ouvertures de droits). La prestation dédiée aux enfants de trois à six ans est également très dynamique : alors que 16,3 millions d'euros y ont été consacrés en 2009 pour 60 000 ouvertures de droits, les prévisions de dépenses pour 2010 et 2011 s'élèvent à 24 millions d'euros puis 25,2 millions d'euros, pour respectivement 71 000 et 73 000 ouvertures de droits.

Compte tenu des marchés publics passés pour assurer cette prestation, les engagements contractés par l'État devraient s'élever à 61,7 millions d'euros à la fin de l'année 2011, ce qui nécessitera l'ouverture des crédits de paiement correspondant dans la loi de finances pour 2012.

---

(1) On notera que bien que la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques ait permis un assouplissement des conditions d'attribution des chèques vacances, la DGAFP a choisi d'appliquer les mêmes règles que par le passé.

• Les crédits de paiement consacrés aux **réservations de places en crèche** s'élèvent à 10,1 millions d'euros en 2011, sans que la justification au premier euro du projet annuel de performances ne précise le nombre de berceaux susceptibles d'être concernés. En 2009, les crédits ont été notoirement sous-utilisés : 5,3 millions d'euros ont été consommés (dont 2,8 millions d'euros au titre des réservations de 435 nouvelles places), alors que 9,4 millions d'euros avaient été ouverts par la loi de finances initiale. Selon les informations fournies à votre rapporteur, documents budgétaires, cette différence est due aux difficultés rencontrées par les services déconcentrés pour trouver des places compte tenu de la faiblesse de l'offre et pour gérer les réservations déjà effectuées.

### ***b) Les aides au logement***

Dans l'ensemble, les crédits en faveur des aides au logement pour 2011 diminuent de 9,4 % par rapport au projet de loi de finances pour 2010. Seule l'aide à l'installation des personnels échappe à cette tendance globale.

#### **CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS AUX AIDES AU LOGEMENT**

*(en millions d'euros)*

|                                      | <b>PLF 2010</b> | <b>PLF 2011</b> |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Aide à l'installation des personnels | 6,1             | 7,5             |
| Prêt mobilité                        | 1,0             | 0,03            |
| Réservations de logements sociaux    | 6,8             | 5,0             |
| <b>Total</b>                         | <b>13,9</b>     | <b>12,6</b>     |

*Source : projets annuels de performances 2010 et 2011.*

L'**aide à l'installation des personnels de l'État**, qui permet aux agents tenus de déménager de percevoir une compensation de leurs frais d'installation, a été réformée à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008 : les montants plafond de la prestation ont été augmentés ; le champ des dépenses éligibles a été élargi au dépôt de garantie et aux frais de déménagement. Pour 2011, 7,5 millions d'euros sont inscrits à ce titre, pour couvrir environ 8 750 bénéficiaires, ce qui correspond à une quasi stabilité par rapport à l'exécution 2009 et aux prévisions actualisées pour 2010.

Prévues à 30 000 euros en 2011, les dépenses consacrées au **prêt mobilité** sont sensiblement revues à la baisse par rapport aux crédits votés pour 2010, qui atteignaient un million d'euros. Cette prestation n'a en effet été versée qu'à un peu plus de 200 agents en 2009 et seuls 250 bénéficiaires sont attendus en 2010 et 2011. Les explications de ce faible succès sont multiples : information insuffisante sur l'existence de cette prestation ; concurrence d'autres dispositifs proposés par certains ministères ; préférence pour les aides directes plutôt que pour un prêt remboursable.

Enfin, les crédits dédiés aux **réservations conventionnelles de logements sociaux** s'établissent à 5 millions d'euros pour 2011. Leur diminution par rapport

à 2009 (6,3 millions d'euros dépensés) et à 2010 (6,8 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances) n'est guère expliquée dans le projet annuel de performances, qui évoque au contraire la volonté de « *poursuivre l'effort constaté en 2009* ».

### ***c) Les aides aux retraités***

Depuis la suppression de l'aide ménagère à domicile à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009, les seuls crédits présentés comme une « *aide aux retraités* » – et non aux retraités – se résument à la **participation annuelle de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**. Revalorisée en fonction de l'inflation prévisionnelle (soit 1,5 % l'année prochaine), cette participation est fixée à 2 millions d'euros pour 2011.

En revanche, la « *réflexion* » sur le champ et les modalités d'intervention de l'État à destination de ses retraités, que le ministère de la Fonction publique avait annoncée concomitamment à la suppression de l'aide ménagère à domicile, semble au point mort. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du Gouvernement, d'ici la fin 2010, des propositions « *devraient être faites pour envisager, à budget constant de l'action sociale interministérielle, la possibilité de mettre en œuvre une prestation rénovée d'aide au maintien à domicile des agents retraités de l'État* ».

### ***d) La rénovation des restaurants inter-administratifs***

Le programme pluriannuel de rénovation des restaurants inter-administratifs de 2007 à 2012, dont le coût total est estimé à 100 millions d'euros, avait pour but de remettre aux normes d'hygiène et de sécurité les restaurants inter-administratifs les plus vétustes d'ici 2013. L'exécution de ce programme prend toutefois du retard.

L'année 2009 a été marquée par une sous-consommation des crédits ouverts par la loi de finances <sup>(1)</sup>, du fait d'aléas de gestion propres aux marchés de travaux, à la mise en œuvre du plan de relance (qui a mobilisé les services préfectoraux au profit d'autres tâches) et des difficultés financières de certaines collectivités territoriales. À la fin 2009, seuls 59 % des restaurants inter-administratifs satisfaisaient aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur.

Dans ces conditions, **l'achèvement du programme est désormais reporté à 2014**. Pour l'année prochaine, les moyens proposés s'élèvent à 15,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 19,5 millions d'euros de crédits de paiement. Quoiqu'en diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2010 (qui prévoyait respectivement 18,4 et 21,1 millions d'euros), ces moyens sont censés permettre d'atteindre un objectif de rénovation de 80 % en 2011 <sup>(2)</sup>.

---

(1) Les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 11,2 millions d'euros, au lieu de 16,7 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

(2) Indicateur 3.1 du projet annuel de performances.

### *e) Les sections régionales interministérielles d'action sociale*

Après 1,8 million d'euros en 2010, les crédits des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) prévus pour 2011 atteignent 1,7 million d'euros. Il s'agit de financer des projets d'action sociale répondant à des besoins locaux particuliers, mais aussi de prendre en charge une partie des frais de déplacement des présidents et des représentants des personnels membres de ces sections.

## **2. L'action sociale ministérielle**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les **dépenses ministérielles en matière d'action sociale** s'élèvent approximativement à 800 millions d'euros chaque année. Elles se composent d'offres de services collectifs, de prestations individuelles, mais également de subventions à des associations ou à des mutuelles.

Parmi ces dépenses, les **prestations interministérielles à réglementation commune** représentent une dépense annuelle de près de 70 millions d'euros. Il s'agit de prestations gérées au niveau ministériel mais régies par un cadre juridique interministériel. En 2009, ces prestations ont représenté au total 68,9 millions d'euros, répartis en :

- 42,8 millions d'euros d'aides à la restauration pour les agents ;
- 17,1 millions d'euros d'aides aux parents d'enfants handicapés ;
- 9 millions d'euros d'aides en faveur de séjours pour enfants ;
- 0,1 million d'euros d'aides aux parents effectuant un séjour en maison de repos ou de convalescence accompagnés de leur enfant.

Le montant de ces différentes prestations est revalorisé annuellement pour tenir compte de l'inflation de l'année précédente. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, leur montant a été augmenté de 0,7 %, à l'exception de la prestation repas, revalorisée de 2,26 %, et de l'allocation pour les enfants infirmes poursuivant des études ou un apprentissage entre vingt et vingt-sept ans, dont le montant (30 % de la base mensuelle de calcul des prestations familiales arrêtée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de référence, base restée identique en 2010 à celle de 2009) a été maintenu.

## **3. La réforme du financement de la protection sociale complémentaire des agents publics**

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a défini un nouveau cadre juridique pour la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents, afin de rendre

celle-ci conforme au droit communautaire <sup>(1)</sup>. Ce dispositif est applicable aux trois fonctions publiques.

La mise en œuvre de ces dispositions dans la fonction publique de l'État a été relativement rapide : le décret d'application, publié dès le 21 septembre 2007, prévoit le financement par les employeurs publics d'un ou plusieurs organismes de référence, sélectionnés après mise en concurrence.

En revanche, le nouveau dispositif n'est toujours pas applicable à la fonction publique territoriale, pour laquelle des dispositions législatives spécifiques se sont avérées nécessaires. Ainsi, l'article 38 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique <sup>(2)</sup> a prévu que le respect de la condition de solidarité exigée par la loi pourra être apprécié au moyen d'un label, qui sera décerné par l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM). Les centres de gestion pourront se charger de la mise en concurrence et de la négociation de contrats-cadres, auxquelles les collectivités pourront souscrire.

**Le décret d'application de ce dispositif n'a toujours pas été publié, alors même que seul un agent territorial sur cinq bénéficie d'une aide de son employeur pour sa complémentaire santé.** Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de la Fonction publique, un projet de décret a fait l'objet d'une validation interministérielle le 30 avril 2010. Il doit ensuite être notifié à la Commission européenne, en vue d'une publication au premier trimestre 2011.

## II. — EFFECTIFS ET RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE L'ÉTAT : UNE GESTION PAR LES COÛTS

### A. UN NOUVEAU PLAN DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

Le projet de loi de finances pour 2011 et, plus largement, les orientations pluriannuelles jusqu'à 2013, font de la fonction publique **l'une des variables-clés de l'ajustement budgétaire** programmé par le Gouvernement pour les trois prochaines années.

La politique de réduction des effectifs de l'État menée ces dernières années – près de 100 000 emplois supprimés de 2007 à 2010 – a commencé à produire ses effets sur l'évolution globale de l'emploi public. Ainsi, en 2008, pour la première fois depuis 1980, l'effectif total des trois fonctions publiques a quasiment stagné par rapport à 2007 (+ 1 800 agents), pour atteindre 5,3 millions d'agents (voir le tableau ci-après).

---

(1) Pour être conformes aux exigences du droit de l'Union européenne, les aides versées par les personnes publiques doivent présenter un caractère social, bénéficier aux agents à titre individuel et être accordées sans discrimination au regard de l'origine des contrats ou des règlements de protection sociale.

(2) Cet article a inséré un article 88-2 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

## EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE AU 31 DÉCEMBRE 2008

(effectifs physiques, en millions)

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| Fonction publique de l'État    | 2,4        |
| Fonction publique territoriale | 1,8        |
| Fonction publique hospitalière | 1,0        |
| <b>Total</b>                   | <b>5,3</b> |

Source : DGAFP, Rapport annuel 2009-2010, Volume 1.

En 2009, la diminution des effectifs de l'État s'est révélée moins importante que prévu : environ 27 600 postes ont été effectivement supprimés, au lieu des 30 600 programmés dans la loi de finances initiale <sup>(1)</sup>. Deux facteurs expliquent ce résultat : les départs à la retraite ont été moins nombreux que prévu <sup>(2)</sup> ; certains ministères ont opéré un « rattrapage » par rapport aux suppressions d'emplois réalisées en 2008 bien au-delà des prévisions initiales (environ 5 300 suppressions supplémentaires, pour atteindre un total d'environ 28 000).

En 2010, la loi de finances initiale intègre une baisse des effectifs de 33 700 équivalents temps plein, ce qui correspond au **non remplacement d'un départ à la retraite sur deux**. À elle seule, l'Éducation nationale y contribue à hauteur de 16 000 suppressions de postes, la quasi-totalité de ces dernières étant néanmoins la conséquence mécanique de la « masterisation » des conditions de recrutement des personnels enseignants, qui se traduit par la disparition des postes de stagiaires auprès des IUFM <sup>(3)</sup>.

Pour 2011, le projet de loi de finances prévoit **31 638 suppressions de postes** (voir le tableau ci-après), pour une économie budgétaire de l'ordre de 800 millions d'euros. L'effort sera particulièrement douloureux à l'Éducation nationale, qui représente désormais plus de la moitié des réductions d'effectifs (50,6 % après 47,4 % en 2010). De surcroît, l'« effet d'aubaine » lié à la masterisation ne jouant plus, les 16 000 suppressions de postes pèseront très lourd lors de la rentrée scolaire de septembre 2011.

La politique de réduction des effectifs sera également étendue – et renforcée – à l'égard des **opérateurs de l'État**, dont les postes diminueront de 2 600 ETP à périmètre constant l'année prochaine.

(1) Les effectifs sont ici exprimés en équivalents temps plein (ETP).

(2) Environ 68 000 départs ont été constatés chez les fonctionnaires civils, soit 16 % de moins qu'en 2007 et 2008 (81 000 départs).

(3) IUFM : instituts universitaires de formation des maîtres. Les lauréats des concours 2010 ont ainsi été directement affectés dans les établissements lors de la rentrée de septembre 2010.

## LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PRÉVUE EN 2011

(en ETP : équivalents temps plein)

| Ministère ou budget   | Solde des créations et suppressions de postes |
|---|---|
| Affaires étrangères et européennes                                      | - 160   |
| Alimentation, agriculture et pêche                                      | - 650   |
| Budget, comptes publics et réforme de l'État                            | - 3 127                                       |
| Culture et communication  | - 93  |
| Défense   | - 8 250                                       |
| Écologie, énergie, développement durable et mer                         | - 1 287                                       |
| Économie, industrie et emploi   | - 273   |
| Éducation nationale   | - 16 000                                      |
| Enseignement supérieur et recherche                                     | 0   |
| Espace rural et aménagement du territoire                               | - 1   |
| Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire | 0   |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales                     | - 1 597                                       |
| Justice et libertés   | + 400   |
| Travail, solidarité et fonction publique                                | - 443   |
| Services du Premier ministre  | + 55  |
| <i>dont Direction de l'action du Gouvernement</i>                       | + 15  |
| <i>dont Conseil et contrôle de l'État</i>                               | + 40  |
| <b>Total budget général</b>   | <b>- 31 426</b>                               |
| Contrôle et exploitation aériens  | - 188   |
| Publications officielles et information administrative                  | - 24  |
| <b>Total budget de l'État</b>   | <b>- 31 638</b>                               |

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Cette politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux serait poursuivie en 2012 et 2013, conformément aux nouvelles mesures annoncées le 30 juin dernier dans le cadre de la RGPP. Les orientations budgétaires contenues dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 intègre ainsi des **réductions de postes de 33 000 ETP en 2012, puis de 33 100 ETP en 2013.**

L'économie totale attendue pour 2011-2013 est d'un peu moins de 3 milliards d'euros, la moitié de cette somme devant revenir aux agents sous forme de mesures catégorielles. Ce « *retour catégoriel* » est évalué par le Gouvernement, pour la seule année 2011, à **405 millions d'euros.**

Toutefois, le plus grand flou entoure cette notion, qui englobe tout à la fois des dispositifs à caractère général (réforme de la grille indiciaire de la catégorie B, rémunération à la performance, rachats de jours de congés, exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires etc.) et des dispositifs spécifiques à certains ministères et à certaines catégories d'agents.

Rien dans les documents budgétaires ne permet d'identifier précisément ce « retour catégoriel » par ministère et par type de mesures – que ce soit en prévi-

sion ou même en exécution <sup>(1)</sup>. Tout au plus peut-on lire dans le dossier de presse du projet de loi de finances pour 2011 que près de 200 millions d'euros seront consacrés l'année prochaine, sur la mission *Enseignement scolaire*, à la revalorisation des rémunérations de certains enseignants, dans le cadre du nouveau « *pacte de carrière* » <sup>(2)</sup>.

Si le secrétariat d'État chargé de la Fonction publique a bien voulu fournir à votre rapporteur une ventilation des mesures catégorielles exécutées en 2009 (voir le tableau ci-après), le rapprochement avec le montant des économies « brutes » résultant des suppressions de postes demeure difficile à établir, faute de disposer de leur chiffrage précis et de pouvoir vérifier que les enveloppes de crédits catégoriels sont effectivement proportionnées aux « efforts » réalisés en termes de réduction d'emplois <sup>(3)</sup>.

#### L'EXÉCUTION DES MESURES CATÉGORIELLES EN 2009 PAR MINISTÈRE

(en millions d'euros)

| Ministère                                    | Nature des mesures catégorielles | Coût des mesures catégorielles |
|--|----------------------------------|--------------------------------|
| Affaires étrangères et européennes           | Statutaire                       | 0,8                            |
|  | Indemnitaires                    | 3,8                            |
|  | <b>Total</b>                     | <b>4,5</b>                     |
| Agriculture et pêche                         | Statutaire                       | 0,2                            |
|  | Indemnitaires                    | 6,1                            |
|  | Transformation d'emplois         | 1,7                            |
|  | <b>Total</b>                     | <b>7,9</b>                     |
| Budget, comptes publics et fonction publique | Statutaire                       | 11,2                           |
|  | Indemnitaires                    | 40,1                           |
|  | EAP Mesures 2008                 | 13,4                           |
|  | <b>Total</b>                     | <b>64,7</b>                    |
| Culture et communication                     | Statutaire                       | 1,6                            |
|  | Indemnitaires                    | 2,9                            |
|  | Transformation d'emplois         | 0,3                            |
|  | <b>Total</b>                     | <b>4,8</b>                     |
| Défense                                      | Statutaire                       | 66,8                           |
|  | Indemnitaires                    | 14,0                           |
|  | <b>Total</b>                     | <b>80,8</b>                    |

(1) Le bilan de la RGPP présenté dans le rapport annuel de performances de 2009 de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines se borne à mentionner de façon lapidaire que « dès le début de l'exercice, il a (...) été annoncé que la moitié des économies induites par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux seraient redistribuées aux agents. Cet engagement a été respecté et 0,5 milliard d'euros ont été versés en 2009 ».

(2) Il s'agit notamment de la revalorisation de la rémunération des personnels enseignants en début de carrière (décrets n° 2010-1006 et 2010-1007 du 26 août 2010).

(3) D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, les économies entraînées par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux s'élèvent à 860 millions d'euros en 2009. La somme des mesures catégorielles présentées dans le tableau ci-après (547 millions d'euros, dont 464 millions d'euros pour les seules mesures décidées en 2009) excède donc la moitié de ce montant. La difficulté de disposer de chiffres incontestables se mesure également à la lecture d'un récent rapport de la Cour des comptes (Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État, septembre 2010) selon lequel la rétrocession aux agents de la moitié des économies induites par les suppressions de postes en 2009 est « estimée à 430 millions d'euros dans les rapports annuels de performance (soit la moitié des économies supposées avoir résulté de "la règle du un sur deux") », [mais] a plutôt été en réalité de l'ordre de 700 millions d'euros ».

| Ministère   | Nature des mesures catégorielles | Coût des mesures catégorielles |
|---|----------------------------------|--------------------------------|
| Écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire | Statutaire                       | 0,4                            |
|   | Indemnitare                      | 25,0                           |
|   | Transformation d'emplois         | 0,3                            |
|   | EAP Mesures 2008                 | 0                              |
|   | <b>Total</b>                     | <b>25,7</b>                    |
| Économie, industrie et emploi   | Statutaire                       | 1,9                            |
|   | Indemnitare                      | 6,7                            |
|   | EAP Mesures 2008                 | 0,7                            |
|   | <b>Total</b>                     | <b>9,3</b>                     |
| Éducation nationale   | Statutaire                       | 12,7                           |
|   | Indemnitare                      | 59,4                           |
|   | Transformation d'emplois         | 0                              |
|   | EAP Mesures 2008                 | 65,6                           |
|   | <b>Total</b>                     | <b>137,7</b>                   |
| Enseignement supérieur et recherche                                   | Statutaire                       | 6,1                            |
|   | Indemnitare                      | 10,3                           |
|   | Transformation d'emplois         | 0                              |
|   | EAP Mesures 2008                 | 0                              |
|   | <b>Total</b>                     | <b>16,3</b>                    |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales                   | Statutaire                       | 73,9                           |
|   | Indemnitare                      | 82,7                           |
|   | Transformation d'emplois         | 6,8                            |
|   | <b>Total</b>                     | <b>163,4</b>                   |
| Justice   | Statutaire                       | 2,7                            |
|   | Indemnitare                      | 8,9                            |
|   | EAP Mesures 2008                 | 2,6                            |
|   | <b>Total</b>                     | <b>14,2</b>                    |
| Santé, jeunesse, sports et vie associative                            | Indemnitare                      | 1,9                            |
|   | EAP Mesures 2008                 | 0                              |
|   | <b>Total</b>                     | <b>1,9</b>                     |
| Services du Premier ministre  | Statutaire                       | 0,2                            |
|   | Indemnitare                      | 2,5                            |
|   | Transformation d'emplois         | 0,5                            |
|   | EAP Mesures 2008                 | 0,8                            |
|   | <b>Total</b>                     | <b>4,1</b>                     |
| Travail, relations sociales, famille et solidarité                    | Indemnitare                      | 10,7                           |
|   | Transformation d'emplois         | 1,1                            |
|   | <b>Total</b>                     | <b>11,8</b>                    |
| <b>TOTAL</b>  |                                  | <b>547,2</b>                   |
| TOTAL mesures 2009 (hors EAP)   |                                  | 464,1                          |

EAP : extension en année pleine de mesures catégorielles décidées avant 2008.

Source : Direction du Budget.

Au-delà de ce manque de transparence sur l'intéressement des agents aux économies générées par les suppressions de postes, **la politique de réduction des effectifs de la fonction publique de l'État menée depuis plusieurs années apparaît, par son systématisme même, de moins en moins tenable.**

Les organisations syndicales auditionnées par votre rapporteur n'ont pas manqué de signaler, une nouvelle fois, les effets néfastes de cette politique, non seulement sur les conditions de travail des agents, mais aussi sur la qualité du service rendu à l'utilisateur – *a fortiori* en période de crise économique. Il faut en outre souligner que cette politique se cumule avec la réforme de l'administration dé-

concentrée (RéATE) qui se traduit, au moins provisoirement, par une grande désorganisation des services au niveau territorial.

En décembre dernier, la Cour des comptes a, quant à elle, dressé un réquisitoire sévère contre cette politique dénuée de visée stratégique, dénonçant une « *approche principalement budgétaire de la gestion des ressources humaines de l'État, consistant en la mise sous tension des grands employeurs publics pour qu'ils consentent à un ajustement de leurs effectifs ; dès lors, celui-ci ne s'opère pas avant tout au regard d'une analyse – qui souvent reste à faire – des besoins correspondant aux missions, mais en fonction, presque exclusivement, de considérations démographiques et de contraintes macro-économiques* ». La Cour concluait que « *la politique du personnel de l'État reste marquée par le poids du court terme et de l'urgence* »<sup>(1)</sup>.

« *Nous poursuivrons le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite* » réaffirmait malgré tout le chef de l'État le 20 mai 2010 lors de la Conférence sur le déficit. Sans doute faut-il y voir l'un de ces dogmes initialement érigés en « marqueurs » du quinquennat présidentiel qui, comme d'autres avant lui, finira par devoir se plier aux exigences de la réalité.

## B. LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES : TROIS ANNÉES D'AUSTÉRITÉ ?

Après une progression qui devrait être modérée en 2011, **la diminution de la masse salariale de l'État** constitue l'un des objectifs explicites de la politique gouvernementale de maîtrise des dépenses publiques au cours des prochaines années. Selon le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les différentes mesures relatives à la fonction publique, « *permettront, après un léger ressaut en 2011, une diminution de la masse salariale de l'État en valeur en 2012 et 2013, à périmètre constant (c'est-à-dire hors mesures de transferts et de décentralisation). Les crédits passeront de 82,1 milliards d'euros en 2010 à 82,7 milliards d'euros en 2011 et 81,7 milliards d'euros en 2013, soit une diminution de plus de 0,4 % en fin de période de programmation par rapport à la loi de finances initiale pour 2010* »<sup>(2)</sup>.

Si elle se vérifiait en 2012 et 2013, une telle diminution de la masse salariale de l'État serait tout à fait inédite. Elle s'expliquerait tant par les effets attendus de la politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (laquelle doit, après « retour catégoriel », apporter environ 1,5 milliard d'euros d'économies en trois ans) que par une politique salariale particulièrement rigoureuse, marquée au premier chef par le gel du point d'indice.

---

(1) *Cour des comptes*, Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux, décembre 2009.

(2) À périmètre courant (structure 2011), la masse salariale de l'État hors cotisations au CAS Pensions s'établit à 81,2 milliards d'euros en 2011.

## 1. Le gel du point d'indice

La dernière hausse du point d'indice de la fonction publique remonte au 1<sup>er</sup> juillet 2010 <sup>(1)</sup>. Elle a été fixée à 0,5 %, conformément à ce que prévoyait la précédente programmation triennale pour les années 2009-2011. C'est la seule revalorisation effectuée en 2010, alors que l'inflation atteint 1,5 % dans les prévisions du Gouvernement.

Selon le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques, « *la contribution des fonctionnaires au nécessaire redressement de nos finances publiques passe par **une absence de revalorisation du point fonction publique en 2011**. Pour 2012 et 2013, le rendez-vous salarial annuel permettra de déterminer l'évolution du point d'indice, compte tenu de la croissance économique* ». Votre rapporteur observe que si la question demeure formellement ouverte pour 2012 et 2013, les plafonds de crédits des missions figurant à l'article 6 du projet de loi de programmation n'intègrent manifestement aucune revalorisation du point. En tout état de cause, la référence à la plus ou moins bonne tenue de la « *croissance économique* » apparaît spécieuse, dès lors que le Gouvernement a annoncé un gel en valeur des dépenses de l'État pour la période 2011-2013 <sup>(2)</sup>, par définition indépendant des fluctuations de la conjoncture. *A contrario*, la référence au niveau de la croissance économique peut également être interprétée comme une porte ouverte à une éventuelle *diminution* des rémunérations publiques en cas de nouvelle détérioration conjoncturelle.

Par conséquent, au regard des prévisions d'inflation (1,5 % en moyenne annuelle), le pouvoir d'achat des fonctionnaires connaîtra **une nouvelle dégradation en 2011, 2012 et 2013**. S'y ajoutera de surcroît, dès l'année prochaine et pour une période de dix années, **l'effet de l'augmentation progressive du taux de cotisation à l'assurance vieillesse** prévu dans le projet de loi de réforme des retraites <sup>(3)</sup>.

Pour faire pièce à la faiblesse des revalorisations du point d'indice effectuées ces dernières années et, désormais, à son gel programmé, le Gouvernement développe un discours particulièrement ambigu pour assurer les fonctionnaires de la « préservation » de leur pouvoir d'achat.

D'une part, **le coût pour l'État du glissement vieillesse technicité (GVT) fait l'objet d'une publicisation accrue**, afin de mettre en évidence les « gains » de pouvoir d'achat qu'il représente. Une telle présentation est tronquée, sinon trompeuse : elle s'appuie sur la seule composante du GVT *majorant* la masse salariale dans le budget de l'État (l'effet de carrière lié aux avancements individuels ou « GVT positif »), sans la contrebalancer par la composante qui *allège*, à savoir l'effet de noria ou « GVT négatif », lié aux remplacements des

---

(1) Décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(2) Hors dépenses de pensions et hors charge de la dette (article 5 du projet de loi de programmation précité).

(3) Sur cette réforme, voir infra, III, B.

agents quittant la fonction publique par des entrants généralement moins bien rémunérés (car en début de carrière). Or, compte tenu de l'importance des départs à la retraite ces dernières années, le solde de ces deux composantes du GVT est proche de zéro et ne pèse donc pas significativement sur l'évolution globale de la masse salariale de l'État.

D'autre part, le Gouvernement insiste pour que **l'évolution de la rémunération des fonctionnaires soit appréhendée globalement**, c'est-à-dire en prenant en compte les différentes primes dont ils bénéficient (y compris les rémunérations à la performance) et, on l'a vu, l'effet de l'avancement dans leur carrière. On peut lire ainsi dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques que *« le pouvoir d'achat des agents publics continuera de progresser globalement (+ 1,5 % en 2011), sous l'effet des évolutions automatiques de carrières des fonctionnaires, des promotions individuelles, et des mesures catégorielles interministérielles et ministérielles »*.

Une telle approche, qui vise à évacuer le débat sur l'évolution du point d'indice et du traitement indiciaire, n'est pas neutre : elle aboutit à ce que *« l'échelle des salaires ressemble aujourd'hui à un escalier mécanique que les fonctionnaires remontent à contre sens, une partie de l'augmentation générée par les avancements d'échelons ou les changements de grade ou de corps servant à compenser la baisse du pouvoir d'achat du point »*<sup>(1)</sup>. Elle méconnaît en outre la grande diversité du poids des primes et indemnités dans la rémunération des fonctionnaires de l'État : si celles-ci représentaient en moyenne 23 % du traitement brut de base en 2007, cette proportion s'élevait à 52 % pour les cadres, à 37 % pour les professions intermédiaires et à 9 % pour les professeurs et les professions scientifiques et culturelles.

Dans ces conditions, plusieurs éléments de rémunération sont régulièrement mis en avant par le Gouvernement comme autant de palliatifs des pertes de pouvoir d'achat induites par l'évolution du point d'indice.

## **2. Les palliatifs des pertes de pouvoir d'achat**

### ***a) La garantie individuelle du pouvoir d'achat***

Créée en 2008, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a été consacrée au niveau législatif par l'article 41 de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique : *« les fonctionnaires régis par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (...) ainsi que certains agents contractuels rémunérés par référence à un indice dont le traitement indiciaire brut a progressé moins vite que l'inflation peuvent percevoir une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat dans des conditions définies par décret. Ce décret précise notamment les années au titre desquelles cette indemnité est*

---

(1) Gilles Jeannot et Luc Rouban, « Changer la fonction publique », Revue française d'administration publique, 2010, n° 132, p. 670.

susceptible d'être versée ainsi que les modalités de calcul de son montant »<sup>(1)</sup>. Par exemple, pour le versement de la GIPA en 2011, la période de référence s'étend du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2010.

La GIPA constitue le seul « filet de sécurité » permettant de compenser les pertes de pouvoir d'achat causées par la progression inférieure à l'inflation des traitements indiciaires. Encore ce filet apparaît-il très peu protecteur, en raison des strictes conditions permettant d'en bénéficier. En outre, la totalité des agents ne sont pas concernés :

– les contractuels ne sont éligibles à la GIPA que si leur rémunération est établie par référence expresse à un indice ;

– si la situation de l'ensemble des agents éligibles sera examinée l'année prochaine, tel n'est pas le cas en 2010, où seuls sont concernés les agents qui, depuis quatre années, stationnent au sommet de leur corps ou sont bloqués au sommet du premier grade ou d'un grade intermédiaire de leur corps.

En **2009**, la prime de GIPA a été perçue par environ 107 520 agents civils des ministères (hors militaires, enseignement privé sous contrat et établissements publics administratifs), pour un coût total d'environ **91 millions d'euros**, ce qui correspond à une prime moyenne de 846 euros. Selon le rapport annuel de la DGAFP 2009-2010, « le ministère de l'Éducation nationale fournit, de loin, le plus important contingent, que ce soit en nombre de bénéficiaires (42 %) ou de montants versés (60 %). Les femmes bénéficiaires sont plus nombreuses (55 %) que les hommes mais pour des montants versés inférieurs (738 euros contre 978 euros). Parmi les titulaires, les agents de catégorie A sont les premiers bénéficiaires (40 %) suivis des agents de catégorie C (34 %). Les agents de 50 ans et plus sont les principaux bénéficiaires de la mesure : ils représentent trois bénéficiaires sur quatre, avec une forte représentation des 55 ans et plus dans le dispositif ».

Pour **2011**, le coût de la GIPA – qui ne s'impute pas sur le « retour catégoriel » déjà évoqué – est estimé par le Gouvernement à environ **50 millions d'euros**, un montant modeste s'expliquant principalement par la faiblesse de l'inflation constatée en 2009 (0,1 % en moyenne annuelle)<sup>(2)</sup>.

Après cette situation conjoncturelle exceptionnelle, le coût de la GIPA ne pourra qu'être croissant dans les années à venir. Sa pérennisation pour la période 2011-2013 témoigne d'ailleurs clairement de l'anticipation par le Gouvernement des conséquences négatives du gel du point d'indice. Au-delà, la logique sous-jacente à ce dispositif laisse à penser que le fonctionnement normal des grilles indiciaires de la fonction publique n'est plus à même de garantir la simple pré-

---

(1) Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008. Le Conseil d'État a récemment précisé que la GIPA « présente le caractère d'un complément de traitement et non d'un régime indemnitaire, au sens de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 » portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (arrêt du 2 mars 2010, « Région Rhône-Alpes »).

(2) À l'inverse, le coût plus élevé de la GIPA en 2009 s'explique par l'importance du différentiel constaté en 2008 entre l'inflation (2,8 %) et la revalorisation du point (0,8 %).

servation du pouvoir d'achat : la GIPA constitue donc un très mauvais signal en matière d'attractivité des carrières publiques.

Votre rapporteur souligne enfin que, par son mécanisme même (appréciation individualisée des situations ; dispositif de lissage dans le temps), la GIPA contribue au manque de transparence de l'évolution globale des rémunérations publiques.

### ***b) Le développement de la rémunération à la performance***

La rémunération à la performance passe aujourd'hui par le développement de deux outils, l'un individuel, l'autre collectif, dont le principe a été consacré en 2010 dans le statut général de la fonction publique : les indemnités « *peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que de la performance collective des services* » <sup>(1)</sup>.

C'est ainsi, en premier lieu, que la **prime de fonctions et de résultats** (PFR) – créée en 2008 – est en cours de déploiement dans la fonction publique de l'État. Cette prime est constituée d'une part fonctionnelle (tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent) et d'une part individuelle, modulée en fonction de la réalisation par l'agent des objectifs qui lui ont été assignés. Chaque ministre fixe les montants individuels susceptibles d'être versés et leur marge de variation, dans la limite de plafonds réglementaires. D'après le décret du 22 décembre 2008 <sup>(2)</sup>, le montant attribué doit faire « *l'objet d'un réexamen annuel au vu des résultats de la procédure d'évaluation individuelle* » : ce caractère réversible vise à s'assurer que c'est bien le mérite qui est récompensé.

La PFR a vocation à remplacer l'ensemble des régimes indemnitaires pré-existants <sup>(3)</sup>. En 2009, elle a commencé à s'appliquer aux attachés et aux corps analogues de la filière administrative. Au début de cette année, 73 % des attachés étaient concernés par la PFR, dont l'application complète est prévue d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la PFR est également entrée en vigueur pour l'ensemble des administrateurs civils et des secrétaires administratifs, pour les chefs de service, les directeurs adjoints, les sous-directeurs, les experts de haut niveau et les directeurs de projets de l'administration centrale, ainsi que pour les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État <sup>(4)</sup>.

---

(1) Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction résultant de l'article 38 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats.

(3) Peuvent être citées l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR), la prime de rendement (PR), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'allocation de responsabilités et de résultats (ARR) dans les services du Premier ministre, l'allocation complémentaire de fonctions (ACF) dans les ministères économiques et financiers ainsi que, le cas échéant, les primes ministérielles ou interministérielles spécifiques.

(4) Décret n° 2010-258 du 12 mars 2010 ; décret n° 2009-1211 du 9 octobre 2009 ; arrêtés du 9 octobre 2009 portant extension de la prime de fonctions et de résultats au corps des administrateurs civils et au corps des secrétaires administratifs. Par ailleurs, l'indemnité de performance pour les emplois d'encadrement supérieur, qui bénéficiait aux directeurs d'administration centrale depuis 2006, a été étendue en 2009 aux secrétaires généraux de ministère par le décret n° 2009-261 du 6 mars 2009.

Au total, selon l'indicateur 1.2 du projet annuel de performances, 80 % des agents de catégorie A de la filière administrative devraient être concernés par un dispositif de rémunération à la performance en 2011, cette proportion étant de 50 % pour les agents de catégorie B de cette même filière et pour les agents de la filière sociale et de 30 % pour les agents de la filière technique.

La PFR pourra par ailleurs être transposée à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Pour la première, l'article 40 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique le permet expressément. Pour la seconde, un protocole d'accord du 2 février 2010 prévoit l'application de la PFR aux cadres de santé d'ici 2011.

En second lieu, le Gouvernement a confirmé la mise en place d'un mécanisme d'**intérêt collectif** dans la fonction publique. Ce projet s'appuie sur le rapport de notre collègue Michel Diefenbacher remis en mai 2009, qui propose de moduler la prime en fonction de quatre objectifs : l'amélioration de la performance, de la qualité du service, de la situation financière et comptable ou de la situation sociale. Le versement de la prime serait réservé aux agents ayant montré une véritable implication dans le service.

Sur la base de ce rapport, une concertation a été engagée avec les quatre syndicats signataires des accords salariaux du 21 février 2008 – l'UNSA, la CFDT, la CGC et la CFTC. En dépit de l'absence d'accord à l'issue de ces négociations, la loi du 5 juillet 2010 précitée a, à l'initiative du Gouvernement, ouvert la possibilité d'instituer des primes d'intéressement « *tenant compte de la performance collective des services* » dans chacune des trois fonctions publiques<sup>(1)</sup>. Les décrets en Conseil d'État permettant la mise en œuvre de cette mesure sont attendus pour 2011.

Pour votre rapporteur, les rémunérations assises sur la performance ne peuvent rester qu'accessoires et ne sauraient compenser l'insuffisante revalorisation du point d'indice, ne serait-ce que parce que **ces primes ne sont pas prises en compte pour le calcul des pensions de retraite**. D'ailleurs, votre rapporteur estime que la fonction publique n'a pas pour objectif principal d'augmenter sa productivité et que **la motivation des agents publics doit être stimulée moins par des incitations financières que par une amélioration des conditions de leur travail** : sens et finalité des actions menées, intérêt des tâches imparties, possibilités de mobilité, perspectives d'évolution de carrière, etc.

### *c) Les rachats de jours épargnés sur les comptes épargne temps*

La possibilité de convertir en indemnité des jours inscrits sur un compte épargne temps (CET)<sup>(2)</sup> constitue un autre palliatif de la dégradation du pouvoir

---

(1) Articles 38, 40 et 41 de la loi du 5 juillet 2010.

(2) Décrets n° 2008-1136 du 3 novembre 2008 et n° 2009-1065 du 28 août 2009. Le dispositif a été étendu à la fonction publique territoriale par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010.

d'achat du point d'indice : au lieu d'être récupérées, les heures supplémentaires deviennent une composante à part entière de la rémunération ; au lieu d'être utilisés, des jours de congés sont monétisés sous forme de « rachats » ou d'abondement du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Tous les agents ne bénéficient cependant pas de ces possibilités : à la fin 2007, un quart seulement des fonctionnaires d'État éligibles avaient ouvert un CET ; en 2009, seuls 37 300 agents de l'État ont effectivement bénéficié du dispositif (pour un coût total d'environ 18,5 millions d'euros). Votre rapporteur n'a pu obtenir aucun chiffrage du coût budgétaire de ce dispositif pour 2010 et 2011.

### III. — LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

#### A. UNE FONCTION PUBLIQUE ENTRE MOBILITÉ ET PRÉCARITÉ

##### 1. La logique « métiers » et le développement de la mobilité

Le projet de substituer au système des corps un système de cadres statutaires, prôné par le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de M. Jean-Ludovic Silicani, n'a, à ce jour, pas connu de suites directes. Toutefois, le développement d'une fonction publique « de métiers » demeure l'un des horizons des réformes menées ces dernières années. C'est ainsi que, depuis 2006, ont été développés un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) et une série de répertoires ministériels, présentant les grandes fonctions de l'État (stratégiques ; opérationnelles ; d'appui) et un ensemble d'emplois de référence. Une nouvelle version du RIME, actualisée et enrichie, devrait voir le jour d'ici à la fin de cette année.

##### *a) Les fusions de corps*

Les fusions de corps constituent l'instrument privilégié de la promotion de la « démarche métier » dans la fonction publique. Il s'agit de remédier au morcellement de la fonction publique et de simplifier la gestion des personnels.

Depuis 2005, environ 450 corps ont déjà été concernés par une mesure de fusion et 312 corps ont été effectivement supprimés. Certains corps similaires mais relevant de ministères ou de services différents ont été fusionnés. La très grande majorité des fusions a ainsi été réalisée dans le cadre de la réforme statutaire de la catégorie C, qui a réuni en une architecture unique en quatre grades des corps qui recrutaient auparavant à des niveaux différents.

Les prochaines fusions de corps devraient intervenir à l'occasion de la mise en œuvre de la **réforme statutaire et indicielle de la catégorie B**, qui s'étalera jusqu'à la fin 2011. Celle-ci consiste en la création d'un « nouvel espace statutaire », visant à regrouper en une grille indiciaire unique les personnels de ca-

tégorie B relevant aujourd'hui de grilles différentes <sup>(1)</sup>. Elle s'accompagne d'une revalorisation des indices de début et de fin de grille. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le coût de ce reclassement indiciaire serait, pour la fonction publique de l'État, de l'ordre de 100 millions d'euros (hors contributions au CAS *Pensions*) <sup>(2)</sup>.

Au-delà, la création de nouveaux corps interministériels devrait être facilitée par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, qui a permis de déroger au statut général pour **gérer des corps interministériels** au sein de chaque ministère ou établissement public employeur <sup>(3)</sup>.

L'objectif du Gouvernement – réaffirmé lors du Conseil de modernisation des politiques publiques de juin dernier – est de parvenir, au terme des cinq prochaines années, à un **nombre de 230 corps actifs, par suppression de 150 corps**. L'indicateur 1.3 du projet annuel de performances décline cet objectif pour les années 2011 et 2012.

#### ***b) Les mesures récentes en faveur de la mobilité***

La loi du 3 août 2009 précitée a **élargi les possibilités de mobilité** offertes aux fonctionnaires entre corps et cadres d'emplois de niveau comparable, ainsi qu'entre les trois fonctions publiques. L'objectif est de leur offrir des perspectives de carrière plus riches et plus variées.

Pour cela, la loi supprime plusieurs obstacles à la mobilité des agents :

– les obstacles statutaires. La possibilité de détachement et d'intégration dans un corps ou cadre d'emplois de niveau comparable est généralisée à tous les corps, même si les statuts particuliers ne le prévoient pas, à la seule exception des corps comportant des attributions juridictionnelles. Les possibilités de détachement de fonctionnaires civils dans des corps militaires et réciproquement sont élargies. En outre, la loi permet l'intégration directe d'un corps, sans période de détachement préalable. Enfin, l'agent détaché depuis une durée de cinq ans bénéficiera d'un droit à l'intégration définitive dans le corps d'accueil <sup>(4)</sup> ;

– les obstacles dus aux pratiques de l'administration. La loi consacre un « droit au départ » du fonctionnaire, l'administration ne pouvant refuser sa mutation ou sa mobilité qu'en cas de nécessité de service ou d'avis négatif de la commission de déontologie. Dans les autres cas, elle pourra seulement exiger de l'agent qu'il respecte un délai de préavis ;

---

(1) Décrets n° 2009-1388 et 1389 du 11 novembre 2009 ; décret n° 2010-329 du 22 mars 2010.

(2) Dont 10 millions d'euros à compter de la fin de l'année 2011, date d'une seconde revalorisation de l'indice sommital de la catégorie B.

(3) Cette disposition, prévue par l'article 19 de la loi du 3 août 2009 précitée, figure à l'article 10 de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

(4) Ces différentes mesures ont été mises en œuvre par la loi n° 2010-467 du 7 mai 2010 modifiant le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions.

– les obstacles liés au déroulement de carrière. Les avancements obtenus dans le corps d'accueil seront reconnus dans le corps d'origine, et réciproquement.

La plupart des dispositions de cette loi sont directement applicables : nouveaux droits en matière de mobilité ; mesures d'accompagnement ; dispositions relatives au recrutement et au cumul d'activités <sup>(1)</sup>. D'autres dispositions nécessitent des décrets d'application (par exemple pour l'ouverture réciproque de la fonction publique civile et des corps militaires) <sup>(2)</sup> ou la création ou la modification de statuts particuliers (par exemple pour instituer de nouveaux corps interministériels). Pour mettre en œuvre ces réformes, des **dispositifs d'accompagnement** sont également développés : conseillers en mobilité-carrière ; bourse interministérielle de l'emploi public ; plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH.

En outre, dans un objectif d'harmonisation des modalités d'évaluation des agents publics, quelle que soit leur fonction publique d'appartenance, la loi du 3 août 2009 tend également à généraliser la pratique de l'**entretien professionnel**. Dans la fonction publique de l'État, le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 pose le principe, à l'issue des expérimentations en cours <sup>(3)</sup> et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct pour tous les fonctionnaires de l'État. Est cependant ouverte, à titre dérogatoire, la possibilité de maintenir un système de notation qui devra être prévu par le statut particulier du corps concerné, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, des expérimentations de l'entretien professionnel sont possibles pour les années de référence 2010, 2011 et 2012 dans la première <sup>(4)</sup> et 2011, 2012 et 2013 dans la seconde <sup>(5)</sup>.

Votre rapporteur estime que ces mesures doivent servir à développer les mobilités volontaires, et non à faciliter les mobilités contraintes et les restructurations des services de l'État ayant pour finalité la réduction du nombre des agents publics.

## 2. Une précarisation croissante

Beaucoup d'innovations juridiques introduites ces dernières années dans la fonction publique, souvent présentées comme des mesures de « modernisation », s'analysent en réalité comme des outils d'accompagnement des suppressions d'emplois résultant de la RGPP et comme de nouvelles sources de précarisation de la situation des agents publics.

---

(1) Voir la circulaire ministérielle du 19 novembre 2009 relative aux modalités d'application de la loi du 3 août 2009.

(2) À la fin septembre 2010, cinq décrets d'application avaient été publiés.

(3) En application de l'article 58 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

(4) Décret n° 2010-716 du 29 juin 2010. La prolongation de deux années de cette expérimentation a été autorisée par l'article 42 de loi du 5 juillet 2010 précitée.

(5) Décret n° 2010-1153 du 29 septembre 2010. La prolongation de deux années de cette expérimentation a été autorisée par l'article 44 de loi du 5 juillet 2010 précitée.

Ainsi, pour les fonctionnaires dont l'emploi a été supprimé à l'issue d'une restructuration de leur administration, l'article 7 de la loi du 3 août 2009 précitée crée une procédure dite de « **réorientation professionnelle** »<sup>(1)</sup>. L'administration ne sera plus tenue de le réaffecter à un autre poste, mais uniquement de l'appuyer dans ses démarches pour l'aider à retrouver un emploi, le cas échéant dans un autre corps, un autre service ou une autre fonction publique, voire dans le secteur privé. Si un fonctionnaire placé en réorientation professionnelle refuse trois offres d'emploi public correspondant à son grade, il peut être admis à la retraite ou placé en disponibilité d'office. Dans ce cas, le décret d'application de cette mesure, qui n'a pas encore été publié, devrait prévoir que le licenciement de l'agent devient possible après le refus de trois nouvelles propositions de poste.

Par ailleurs, l'article 14 de la loi de 2009 permet, à titre expérimental, de **nommer des fonctionnaires dans plusieurs emplois à temps non complet**, éventuellement dans des fonctions publiques différentes, plutôt que sur un seul emploi à temps complet. Les règles applicables à ces emplois pourront déroger au statut général de la fonction publique. La mise en œuvre de cette mesure suppose l'intervention d'un décret en Conseil d'État.

Autre élément de précarisation de la fonction publique introduit au nom de la « flexibilité » et de la « souplesse » de la gestion, le recours à l'**intérim par les personnes publiques** est désormais consacré dans le code du travail<sup>(2)</sup>. Il peut y être fait appel pour des durées variant, selon les cas, de neuf à vingt-quatre mois, notamment pour répondre à un accroissement temporaire d'activité. On relèvera que la circulaire ministérielle du 3 août 2010 relative à l'application de cette mesure souligne à juste titre que « *le recours à cette solution conduit la personne publique à appliquer un régime juridique particulier, qu'elle doit préalablement s'approprier et qui peut soulever des difficultés d'application ou d'articulation avec le cadre juridique de droit public dans lequel elle évolue* ».

D'une manière plus générale, cette réforme s'inscrit dans la tendance consistant à **conférer au contrat une place croissante dans la fonction publique**. Ainsi, l'article 20 de la loi du 3 août 2009 a encore favorisé le recrutement d'agents non-titulaires par l'État, en permettant à des contractuels de remplacer momentanément des fonctionnaires sur des emplois *permanents*<sup>(3)</sup>.

Le dernier rapport annuel de la DGAFP permet de constater une **nouvelle augmentation de la proportion des non-titulaires dans l'emploi public**, passée de 14,4 % en 1998 à 16,5 % en 2008 pour les trois fonctions publiques (voir le tableau ci-après). La progression est fortement marquée dans la fonction publique hospitalière (+ 6,1 % en moyenne annuelle), tandis que la part de non-titulaires au niveau territorial tend à se stabiliser, à un niveau élevé (20,5 % en 2008).

---

(1) Articles 44 bis et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.

(2) Articles L. 1251-60 et suivants introduits par l'article 21 de la loi du 3 août 2009 précitée.

(3) Article 3 de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Dans la fonction publique étatique, la progression est particulièrement marquée entre 2007 et 2008 : le nombre de non-titulaires augmente de 3,9 % (+ 12 851 personnes), alors même que les effectifs totaux *diminuent* de 3,1 %. Pour la première fois depuis 2002, les effectifs de non-titulaires dans les ministères augmentent (+ 2 200 personnes). En une année, la part des non-titulaires dans les effectifs de l'État est ainsi passée de 13,4 % à 14,4 %.

#### DIX ANS D'ÉVOLUTION DES AGENTS NON-TITULAIRES

|                        | 1998           |               | 2008           |               | Évolution 1998 - 2008 |                     |
|------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------------|---------------------|
|                        | Effectifs      | Part          | Effectifs      | Part          | Effectifs             | En moyenne annuelle |
| FP de l'État           | 306 921        | 12,6 %        | 346 323        | 14,4 %        | + 39 402              | + 1,2 %             |
| FP territoriale        | 273 160        | 20,9 %        | 374 181        | 20,5 %        | + 101 021             | + 3,2 %             |
| FP hospitalière        | 83 971         | 9,6 %         | 152 138        | 14,6 %        | + 68 167              | + 6,1 %             |
| <b>FPE + FPT + FPH</b> | <b>664 052</b> | <b>14,4 %</b> | <b>872 642</b> | <b>16,5 %</b> | <b>+ 208 590</b>      | <b>+ 2,8 %</b>      |

Source : DGAFP, Rapport annuel 2009-2010, Volume 1.

Précisons que les données qui précèdent ne prennent pas en compte les **emplois aidés**, dont le volume a, sous l'effet de la crise, augmenté de près de 30 % dans l'ensemble des trois fonctions publiques entre 2008 et 2009, pour atteindre plus de 144 000 emplois (dont 49 700 emplois aidés dans les collectivités territoriales et 60 200 dans les établissements d'enseignement).

Le 25 janvier 2010, le Président de la République a déclaré à la télévision : « *la situation des contractuels dans la fonction publique est tout à fait anormale. Je suis tout à fait prêt à envisager la titularisation des contractuels* ». Depuis, le ministère de la Fonction publique a indiqué que « *l'amélioration des conditions de recrutement et d'emploi des agents non-titulaires dans la fonction publique* » figurait parmi les priorités de l'agenda social 2010. Il s'agit vraisemblablement moins de procéder à grand plan de titularisation, que d'éviter les situations de renouvellement abusif de contrats à durée déterminée (CDD) et de favoriser l'accès des agents contractuels à des emplois de titulaires.

Les organisations syndicales entendues par votre rapporteur lui ont confirmé qu'une concertation débutait cet automne sur cette question, qui pourrait déboucher à la fin de l'année sur l'élaboration de mesures législatives et réglementaires applicables aux trois fonctions publiques.

Pour votre rapporteur, il importe que cette concertation intègre véritablement la question de la **titularisation de contractuels**, sans se contenter de favoriser la transformation de CDD en contrats à durée indéterminée (CDI). La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, qui permet de conclure un CDI à l'expiration d'une durée de six ans d'emploi dans un CDD, n'est pas une réponse suffisante aux problèmes de précarité, cette possibilité étant limitée par des conditions strictes et sans permettre un réel déroulement de carrière. En outre, au-delà

de la situation actuelle des non-titulaires, il conviendra que des mesures pérennes soient prises pour, à l'avenir, **prévenir les situations de précarité** dans la fonction publique.

## B. L'EMPLOI DES SENIORS ET LA RÉFORME DES RETRAITES

Avant même la réforme des retraites de 2010, trois séries de mesures concernant **l'emploi des seniors dans la fonction publique** avaient été prises dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 <sup>(1)</sup> :

– l'assouplissement des règles de cumul entre emploi et retraite. Est désormais autorisé, à partir de 60 ans, le cumul intégral de la pension avec un revenu d'activité pour les pensionnés justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes confondus, permettant de liquider leur retraite à taux plein (la condition de durée d'assurance disparaissant à partir de 65 ans) <sup>(2)</sup> ;

– l'augmentation de la surcote des pensions civiles lorsque la durée d'assurance est supérieure à la durée requise pour bénéficier du taux plein. La majoration de la pension est de 1,25 % (et non plus 0,75 %) par trimestre de services supplémentaire effectué après 60 ans, dans la limite de vingt trimestres <sup>(3)</sup> ;

– la possibilité ouverte aux catégories actives de travailler au-delà de la limite d'âge, sous réserve de leur aptitude physique et sans dépasser 65 ans <sup>(4)</sup>.

Le **projet de loi de réforme des retraites** actuellement en instance de promulgation concerne quant à lui la fonction publique à un double titre. D'une part, il procède, comme dans le régime général, à un décalage de deux années des différentes bornes d'âge : l'âge d'ouverture du droit à la retraite est porté de 60 à 62 ans à l'horizon 2018 ; la limite d'âge est repoussée de 65 à 67 ans d'ici 2023 ; les bornes d'âge spécifiques aux catégories actives sont également relevées de deux années, de même que les durées de services des militaires <sup>(5)</sup>. En pratique, et au-delà même du débat sur l'opportunité de la réforme, l'allongement des carrières ainsi programmé rendra indispensables des mesures d'accompagnement visant à améliorer les conditions d'emploi et de travail des seniors.

---

(1) Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008.

(2) Article L. 84 du code des pensions civiles et militaires de l'État. Ces dispositions s'appliquent également dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, par renvoi de l'article 58 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

(3) Article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Le décret n° 2008-1497 du 22 décembre 2008 a modifié dans le même sens l'article 20 du décret du 26 décembre 2003 précité.

(4) Article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ; décret n° 2009-1744 du 30 décembre 2009.

(5) La seule exception concerne les fonctionnaires infirmiers et paramédicaux déjà en poste choisissant d'intégrer les nouveaux corps et cadres d'emploi de catégorie A créés en 2010 (article 37 de la loi du 5 juillet 2010 précitée ; décrets n° 2010-1139 et 1140 du 29 septembre 2010), qui conservent le bénéfice de la retraite à 60 ans et de la limite d'âge de 65 ans.

D'autre part, plusieurs mesures du projet de loi de réforme des retraites ciblent spécifiquement la fonction publique, au nom du « *rapprochement entre les régimes de retraite* » :

– le taux de cotisation des agents publics sera porté en dix ans de 7,85 % à 10,55 % afin de l'aligner sur celui du secteur privé. Le rapprochement des taux est néanmoins trompeur, dès lors que les assiettes ne sont pas identiques : les cotisations des fonctionnaires portent sur leur seul traitement indiciaire brut (ainsi que, depuis la création du RAFP, sur leurs primes dans la limite de 20 % du traitement brut). Pour votre rapporteur, cette augmentation des cotisations reviendra à une baisse salariale, alors que le document d'orientation du Gouvernement sur la réforme des retraites, transmis aux partis politiques en mai dernier, écartait « *toute solution qui baisserait le niveau de vie des Français* » <sup>(1)</sup> ;

– le régime du minimum garanti est drastiquement réformé, pour être désormais réservé aux agents ayant effectué le nombre de trimestres exigés pour obtenir une pension à taux plein ou ayant atteint l'âge d'annulation de la décote. Cela pénalisera au premier chef les agents ayant entamé tardivement une carrière publique ;

– la possibilité d'un départ anticipé pour les fonctionnaires ayant élevé au moins trois enfants et effectué quinze années de services est supprimée, venant ainsi remettre en cause les choix de vie de nombreuses femmes soucieuses de concilier leurs activités professionnelle et familiale <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, le projet de loi de réforme des retraites fait l'impasse sur la question de la pénibilité dans la fonction publique, cette dernière étant exclue du champ des dispositions prétendant régler cette problématique.

## C. L'ÉTAT DU DIALOGUE SOCIAL

### 1. La mise en œuvre de l'accord sur la santé et la sécurité au travail

La dernière négociation ayant abouti à un accord avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique remonte à l'année dernière. L'accord sur la santé et la sécurité au travail a été signé le 20 novembre 2009 par sept des huit syndicats représentatifs, les associations d'employeurs locaux et un représentant du collège employeur du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La mise en œuvre de cet accord apparaît aujourd'hui d'autant plus importante que la réforme des retraites en cours conduira à l'allongement des carrières.

---

(1) Sur le pouvoir d'achat, voir *supra*, II, B.

(2) Effet qui n'a que partiellement été limité par l'adoption à l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement maintenant l'application des règles actuelles pour les fonctionnaires qui, le 1<sup>er</sup> janvier 2011 au plus tard, sont à moins de cinq années de l'âge d'ouverture de leurs droits à pension de retraite (article 23 du projet de loi).

L'accord comprend quinze mesures s'articulant autour de trois grands axes et consistant à :

– mettre en place **des instances et acteurs opérationnels dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail**. C'est ainsi que la loi du 5 juillet 2010 précitée a transformé les comités d'hygiène et de sécurité en comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) <sup>(1)</sup>. Les agents chargés du conseil dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, les services de santé et de sécurité au travail, les médecins de prévention et les inspecteurs en hygiène et sécurité verront leurs fonctions redéfinies ;

– **prévenir les risques professionnels**. Seront ainsi mis au point de nouveaux outils d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux, des troubles musculo-squelettiques et des risques « cancérogènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction ». Les agents qui auront cessé leurs fonctions avant l'entrée en vigueur du dispositif bénéficieront également d'un suivi médical post-professionnel <sup>(2)</sup> ;

– **améliorer la chaîne administrative et médicale de traitement des congés pour raison de santé**, notamment en réformant le fonctionnement des instances médicales et en gérant mieux le régime d'invalidité des fonctionnaires de l'État <sup>(3)</sup>. En outre, des données chiffrées relatives aux congés pour raison de santé seront collectées. Le décret n° 2010-1095 du 17 septembre 2010 <sup>(4)</sup> autorise ainsi la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS) à créer un traitement de données à caractère personnel permettant le contrôle, à titre expérimental, des congés de maladie des fonctionnaires de l'État.

À ce sujet, certaines organisations syndicales ont souligné devant votre rapporteur que, dans l'ordre des priorités, il eût été préférable de mettre d'abord en œuvre les différentes mesures de prévention des risques professionnels, plutôt que de privilégier la mise en place d'un dispositif pouvant suggérer que les arrêts maladie abusifs sont plus répandus dans la fonction publique que dans le régime général – ce qu'aucune étude n'atteste.

---

(1) Articles 10, 18 et 27. Les mesures réglementaires d'application devraient être publiées avant la fin de cette année.

(2) Décret n° 2009-1546 du 11 décembre 2009 relatif au suivi médical post-professionnel des agents de l'État exposés à un agent cancérogène, mutagène ou toxique pour la reproduction et décret n° 2009-1547 du 11 décembre 2009 relatif au suivi médical post-professionnel des agents de l'État exposés à l'amiante. Le même dispositif est prévu pour la fonction publique territoriale à l'article 20 de la loi du 5 juillet 2010 précitée.

(3) L'accord du 20 novembre 2009 prévoit également d'étendre le bénéfice du maintien du demi-traitement à tous les cas d'attente d'une décision de l'administration à compter de l'expiration des droits statutaires à congé des agents et de clarifier les règles de proratisation des primes pendant un congé de maladie.

(4) Pris sur le fondement de l'article 91 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 (n° 2009-1646 du 24 décembre 2009). Une convention du 26 mars 2010 entre l'État et la CNAM-TS définit les conditions de cette expérimentation (JO du 2 mai 2010).

## 2. La rénovation du cadre juridique du dialogue social

Le cadre juridique du dialogue social a été profondément modifié par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui reprend certaines des orientations des accords de Bercy du 2 juin 2008 <sup>(1)</sup>.

Outre les changements déjà évoqués en matière d'hygiène et de sécurité au travail, les principales innovations de cette loi sont les suivantes :

– le **champ du dialogue social** dans la fonction publique est élargi : il peut porter non seulement sur les rémunérations, les conditions et l'organisation du travail, mais aussi sur les déroulements de carrière, la formation professionnelle, l'action sociale, la sécurité et la santé au travail, l'insertion professionnelle des personnes handicapées et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes <sup>(2)</sup> ;

– à l'issue d'une période transitoire qui s'achèvera au plus tard le 31 décembre 2013, la **règle de l'accord majoritaire** entrera en vigueur : la validité d'un accord sera subordonnée à sa signature par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des voix lors des dernières élections professionnelles <sup>(3)</sup>. Pendant cette période transitoire, un accord sera considéré comme représentatif si les signataires ont rassemblé au moins 20 % des suffrages aux élections professionnelles et s'il ne rencontre pas l'opposition d'organisations représentant 50 % des voix <sup>(4)</sup> ;

– l'**accès aux élections professionnelles** n'est plus subordonné à une condition de représentativité. Pourront s'y présenter les organisations syndicales constituées depuis au moins deux ans dans la fonction publique concernée et satisfaisant aux critères « *de respect des valeurs républicaines et d'indépendance* » <sup>(5)</sup>. Un mécanisme de convergence des dates des élections professionnelles est par ailleurs mis en place en deux étapes : la concomitance concernera d'abord les fonctions publiques étatique et hospitalière à la mi-2011, avant d'être étendue à la fonction publique territoriale à la fin de l'année 2014 <sup>(6)</sup> ;

– un **Conseil commun de la fonction publique** est créé, afin de traiter des questions transversales et de favoriser le dialogue entre les trois versants de la fonction publique <sup>(7)</sup>. Le décret en Conseil d'État correspondant est attendu au premier trimestre 2011 ;

---

(1) *Le relevé de conclusions a été signé par la CFDT, la CGC, la CGT, la FSU, Solidaires et l'UNSA.*

(2) *Nouvel article 8 bis de la loi n° 53-634 du 13 juillet 1983 précitée.*

(3) *Article 8 bis précité.*

(4) *Article 28 de la loi du 5 juillet 2010 précitée.*

(5) *Nouvel article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 précitée, qui entrera en vigueur au plus tard le 31 mars 2011.*

(6) *Article 34 de la loi du 5 juillet 2010 précitée.*

(7) *Article 9 ter de la loi 13 juillet 1983 précitée.*

– le **paritarisme est supprimé dans les comités techniques** <sup>(1)</sup>, dont les attributions sont notamment élargies aux grandes orientations relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, ainsi qu'en matière de politique indemnitaire. Certaines organisations syndicales entendues par votre rapporteur se sont cependant montrées inquiètes quant au contenu du futur décret qui déterminera champ de compétences des comités, craignant que celui-ci ne soit en retrait par rapport au texte de la loi ;

– le **fonctionnement des trois conseils supérieurs** de chacune des fonctions publiques est sensiblement modifié. D'une part, les sièges attribués aux organisations syndicales seront désormais répartis en fonction de leurs résultats aux élections désignant les comités techniques (et non plus les commissions administratives paritaires, compétentes à l'égard des seuls agents titulaires) <sup>(2)</sup>. D'autre part, le paritarisme est également supprimé dans les trois conseils supérieurs <sup>(3)</sup>. Au sein des Conseils supérieurs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, les avis sur les projets et questions qui leur sont soumis seront désormais émis par deux collèges distincts, l'un représentant les organisations syndicales, l'autre les employeurs publics. Pour votre rapporteur, cette expression par collège est de nature à faire régresser la qualité des échanges et, partant, du dialogue social et constitue un acte de défiance à l'égard des employeurs publics territoriaux et hospitaliers.

En revanche, la loi du 5 juillet 2010 n'a pas repris le volet des accords de Bercy relatif à l'amélioration des **droits et moyens des syndicats**, à l'exception de deux améliorations des conditions d'exercice de l'activité syndicale : les compétences acquises dans l'exercice d'un mandat syndical sont désormais prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle ; les agents qui consacrent la totalité de leur service à l'exercice d'un mandat syndical deviennent éligibles à la promotion interne <sup>(4)</sup>. Une concertation a été engagée avec les organisations syndicales sur les autres aspects de cette problématique, qui pour la plupart ne relèvent pas du domaine de la loi.

Pour finir, votre rapporteur se fait le relais d'un paradoxe que la quasi totalité des organisations syndicales rencontrées ont souligné : alors même que la loi du 5 juillet 2010 rénove profondément le cadre juridique du dialogue social, la pratique effective de ce dernier a rarement été si pauvre, le Gouvernement se montrant particulièrement peu à l'écoute et ne laissant guère de marges de manœuvre aux négociations – qu'il s'agisse des questions salariales, des réductions d'effectifs, de la réforme des retraites ou de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

---

(1) Article 15 de la loi du 11 janvier 1984 précitée et article 32 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

(2) Le principe de l'élection des comités techniques, déjà en vigueur pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, est par ailleurs étendu à la fonction publique de l'État à l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

(3) Article 15 de la loi du 11 janvier 1984 précitée ; article 8 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée ; article 11 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(4) Respectivement : articles 15 et 12 de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mardi 2 novembre 2010, la Commission procède, en commission élargie, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique auprès du ministre du Travail, de la solidarité et de la fonction publique sur les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines pour 2011. Au cours de cette séance, la Commission a examiné les crédits du programme Fonction publique.*

**M. Jérôme Cahuzac, président de la Commission des finances.** Messieurs les ministres, M. Guy Geoffroy, vice-président de la Commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir dans cette réunion de commission élargie afin de vous entendre sur les crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2011, aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaine », « Régimes sociaux et de retraite » et « Remboursements et dégrèvements ».

**M. Guy Geoffroy, vice-président de la Commission des lois.** Je souhaite à mon tour la bienvenue aux ministres. La Commission des lois s'est plus particulièrement intéressée au programme « Fonction publique ». Ce programme regroupe les crédits pour la formation interministérielle des agents de l'État et l'action sociale interministérielle ainsi que les crédits correspondant aux missions d'étude et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Il ne recouvre donc pas l'ensemble des actions engagées au niveau interministériel en matière de fonction publique. Dans un contexte de rigueur budgétaire, les dotations de ce programme se maintiennent : elles atteindront 222 millions d'euros en autorisations d'engagement et 221 millions en crédits de paiement, en baisse légère – de 0,2 % – par rapport à 2010. Ces crédits doivent permettre la réalisation de vos trois objectifs : promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État, moderniser la formation des fonctionnaires, optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielles. Au-delà, cette réunion annuelle est aussi l'occasion pour le Gouvernement de faire le point sur la gestion de la fonction publique, qu'il s'agisse des effectifs, de la politique salariale ou de la mise en œuvre de la récente loi sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Ces questions seront, je n'en doute pas, abordées par M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis de la Commission des lois.

(...)

**M. Marc Francina, rapporteur spécial de la commission des finances pour la fonction publique et les provisions.** Le projet de loi de finances pour 2011 propose de ramener les crédits du programme « Fonction publique » consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État d'une part, et à

l'action sociale interministérielle de l'autre, à 221,3 millions d'euros pour les autorisations d'engagement – en baisse de 9,3 % –, alors que les crédits de paiement restent stables, à 221 millions d'euros. Cette évolution, qui témoigne d'une réelle maîtrise des dépenses, garantit également la poursuite de la mise en œuvre des prestations sociales à destination des agents de la fonction publique.

Pour l'action « Formation des fonctionnaires », qui regroupe essentiellement les dotations de l'École nationale d'administration (ENA) et des instituts régionaux d'administration (IRA), les crédits sont portés à 82,5 millions d'euros. Je ne puis que me réjouir de voir satisfaites les demandes réitérées de mon prédécesseur : l'ENA a enfin signé, en mars 2010, son contrat d'objectifs et de performance, dont je rappelle qu'il intègre les objectifs fixés directement par le Président de la République, lesquels consistent à renforcer la professionnalisation et la diversification du recrutement, à accroître la qualité et l'adaptation du contenu de la formation et à réaffirmer la vocation de l'école en matière de formation continue.

Par ailleurs, la définition du coût de formation d'un élève de l'ENA a également – et enfin – été ajustée : elle recouvre désormais le coût complet, comme c'est le cas, depuis plusieurs années déjà, pour les élèves des IRA. Il s'agit là d'un véritable progrès. En 2011, le coût complet d'un élève de l'ENA est ainsi évalué à 81 100 euros par an, quand celui d'un élève des IRA est estimé à un peu moins de 55 000 euros. S'il convient de se féliciter de l'amélioration de cet indicateur, il apparaît que l'ENA ne parvient pas à produire les mêmes efforts de rationalisation que les IRA. En effet, selon les indications contenues dans le projet annuel de performance, le taux d'augmentation du coût d'un élève de l'ENA d'ici à 2013 est trois fois supérieur à celui d'un élève des IRA. Comment expliquez-vous cette différence, monsieur le ministre, et quels sont vos moyens d'action pour inciter l'ENA à plus d'exemplarité dans sa gestion ? Pouvez-vous par ailleurs nous donner des indications sur le calendrier de mise en œuvre de la suppression effective du classement de sortie de l'ENA ?

Enfin, au sujet de la formation des fonctionnaires, un bilan relatif à la mise en œuvre des classes préparatoires intégrées aux concours externes de la fonction publique accueillant des étudiants de condition modeste devait être présenté au cours du dernier trimestre de cette année. Avez-vous d'ores et déjà quelques éléments significatifs à porter à notre connaissance ?

J'en viens à la politique de la fonction publique. Il est évident que cette politique ne saurait se réduire à la seule mesure de réduction des effectifs. Cependant, l'ampleur de nos déficits publics impose une stabilisation de la masse salariale de l'État, dont les effectifs, en 2011, devraient connaître une réduction de 31 426 équivalents temps plein (ETP), pour un nombre de départs en retraite évalué à environ 62 000, ce qui représente un taux de non-remplacement de 51 %. Au total, sur la période de 2011 à 2013, grâce à la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le nombre de postes non rempla-

cés serait de l'ordre de 100 000 ETP, ce qui correspond aux suppressions d'emplois constatées entre 2007 et 2010.

En 2011, les dépenses de personnel, charges de pensions incluses, restent stables, à hauteur de 117,2 milliards d'euros – pour 117 milliards en 2010 –, soit 41 % du total des crédits du budget général.

Je tiens par ailleurs à souligner, pour m'en féliciter, qu'au titre des nouvelles mesures de la RGPP annoncées en juin 2010, les opérateurs sont tenus à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui que fournit l'État, en appliquant la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Cet effort équivaldrait à une réduction d'1,5 % du plafond d'ETP par an sur trois ans. Pour modeste que soit cette diminution, elle constitue une inflexion remarquable apportée à la politique des opérateurs, qui n'ont cessé d'accroître leurs effectifs au cours de ces dernières années.

Cependant, la seule mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne saurait garantir la stabilisation de la masse salariale de l'État : l'ampleur des déficits impose la recherche de solutions nouvelles. Quelles sont les solutions envisagées par le Gouvernement pour atteindre l'objectif d'une croissance des dépenses de l'État nulle en volume, notamment en ce qui concerne l'évolution du point d'indice au-delà de 2011 ? Est-il prévu une diminution du taux de restitution aux fonctionnaires des bénéficiaires de la mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, comme le suggère un récent rapport remis par la Cour des comptes à notre Commission ?

Je souhaiterais également que vous fassiez le point sur le dossier des contractuels : quelles sont les principales dispositions prévues à cet égard ? Par ailleurs, où en sont les réformes de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement ?

Enfin, l'une des missions de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui met en œuvre le programme « Fonction publique », est de garantir la cohérence statutaire et l'unité de la fonction publique. À ce sujet, j'ai parfois eu l'occasion de constater, en ma qualité d'élu local, la relative longueur des délais de transposition à la fonction publique territoriale de dispositifs juridiques appliqués dans la fonction publique d'État. Pouvez-vous nous indiquer les raisons de ces délais et les actions envisagées pour les réduire ?

(...)

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour la fonction publique.** Ma mission a été d'établir le rapport pour avis de la Commission des lois sur le programme 148, relatif à la fonction publique. À la date du 10 octobre fixée par la loi organique, le ministère avait répondu à 82 % des questions que je lui ai posées ; nous en sommes aujourd'hui à près de 100 %, ce dont je le remercie, ainsi que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Je souhaite interroger le Gouvernement sur sa politique à l'égard des services publics, et plus précisément de la fonction publique. S'agissant de la promotion d'une nouvelle gestion des ressources humaines, premier objectif du programme, les chiffres de 2009 n'ont pas été consolidés. Le taux, pour l'indicateur sous sa forme précédente, devait atteindre 92 % en 2010 et 100 % en 2011 ; or, avec le nouvel indicateur, l'objectif est tombé à 60 % pour 2011 et à 70 % pour 2013. La diminution de ces valeurs-cibles s'explique-t-elle par un changement dans la méthodologie, ou par la difficulté de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle des ressources humaines ?

Le deuxième indicateur vise à mesurer la prise en compte de la performance dans la rémunération des agents de catégorie A des filières administrative, sociale et technique et des agents de catégorie B de la seule filière administrative. N'est-il pas réducteur d'évaluer le développement d'une gestion stratégique de l'encadrement supérieur à travers un indicateur uniquement quantitatif, et révélateur de la faiblesse actuelle du dispositif d'évaluation de la performance des agents ?

Le troisième indicateur est relatif au nombre de corps qui, bien que le Gouvernement ne cesse de revoir à la baisse ses ambitions, reste chaque année supérieur à ses prévisions. Si les mesures qu'il prend ont pour objectif d'améliorer la mobilité et le recrutement, comme le prévoit la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, pourquoi leur application est-elle si difficile ? La fusion des corps correspond-elle véritablement à des besoins en termes de service public ?

J'en viens au deuxième objectif : « Moderniser la formation des fonctionnaires ». Le Gouvernement envisage-t-il d'évaluer la formation offerte par l'ENA, ainsi que le système de notation adopté par l'école, afin de vérifier que cette formation donne bien aux élèves les compétences qu'on exige d'eux lors des entretiens avec les ministères recruteurs ou lors de la prise de poste ? Par ailleurs, alors que la professionnalisation des concours ne cesse de s'accroître, l'ENA donne-t-elle à ces mêmes élèves les moyens d'élaborer un projet professionnel, ce qu'on peut espérer si l'on songe que le coût annuel de formation par élève s'élève à 81 100 euros ? Dans le cas contraire, comment faire coïncider les souhaits de sortie des élèves et les desiderata des ministères recruteurs ?

Le deuxième indicateur de l'objectif établit le nombre de concours et d'examens professionnels réformés. En 2010, 300 concours ont été actualisés, mais l'indicateur « Mise en œuvre du droit individuel à la formation » est abandonné. Est-ce à dire que le Gouvernement renonce à instaurer ce droit, considérant que cette réforme a été un échec ?

L'objectif 3 « Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle » repose sur trois indicateurs.

Le premier concerne le « pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective ». L'objectif de 100 %, qui, l'an dernier, avait été fixé pour 2013, a été repoussé à 2014, et seulement 70 % de ces restaurants ont été mis aux normes à ce jour. Le Gouvernement a-t-il conscience des risques sanitaires qu'il fait courir à ses agents et des conditions d'hygiène indécentes auxquelles il soumet au moins 30 % d'entre eux ? Comment se contente-t-il de tels résultats ?

Le deuxième indicateur est relatif au « coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale ». Le renouvellement des marchés ayant eu lieu pendant la crise financière, les frais de gestion ont été supérieurs à la prévision initiale : au lieu de rester à 1,2 %, la part du coût de gestion, qui s'est élevée à 3,44 % en 2010, est estimée pour 2011 à 3,54 %. Faut-il laisser les marchés financiers décider des dépenses de l'État ? Cet exemple, certes à une échelle réduite, ne doit-il pas inciter le Gouvernement à regarder l'externalisation avec plus de méfiance ?

Le troisième indicateur, qui consiste dans le « taux de pénétration des prestations CESU » pour la garde d'enfants, doit être pris avec précaution, puisque le chiffre de la population cible n'a toujours pas été réactualisé. On s'appuie, malgré une progression démographique significative, sur des données qui remontent à 2007. Par ailleurs, pourquoi le seul indicateur concernant les aides aux familles est-il centré sur un dispositif individuel d'aide à la garde, et non sur les réservations de places dans les crèches, alors que celles-ci devraient être développées près des lieux de travail des agents ?

J'en viens à l'action 01 « Formation des fonctionnaires » : aucun indicateur ne permet de mesurer quantitativement ni qualitativement l'amélioration des processus de formation continue, qui serait en mesure de justifier une optimisation des coûts. Il serait intéressant de pouvoir apprécier l'effort consenti en faveur de la formation continue des agents de l'État grâce à un indicateur qui, d'une part, ferait apparaître les demandes et les réalisations, et, d'autre part, permettrait de savoir si les moyens inscrits sont suffisants. Quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?

Pour l'action 02 « Action sociale interministérielle », le Gouvernement s'est-il interrogé sur les ratés du dispositif de prêt mobilité avant d'en réduire les crédits, alors même que les agents sont soumis à cet égard à des obligations plus importantes, dues à la loi sur la mobilité des fonctionnaires et à la réorganisation administrative territoriale (RéATE) ? Ne pourrait-on disposer d'éléments qualitatifs sur la politique d'action sociale en faveur des fonctionnaires de l'État, notamment sur la qualité des prestations versées ou sur leur adaptation aux besoins des agents ?

Plusieurs de mes collègues ont évoqué la suppression des postes et le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Le projet de loi de

finances prévoit la suppression de 31 638 ETP, qui entraînera celle d'un nombre plus élevé d'emplois, tous les fonctionnaires n'exerçant pas à temps plein. Compte tenu du nombre de départs en retraite et des recrutements qui seront nécessaires dans les années à venir, une connaissance précise des effectifs et des missions exercées est indispensable au contrôle parlementaire. Il convient donc d'élaborer un indicateur clair qui permettra à la représentation nationale d'apprécier la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

Le Gouvernement se décidera-t-il à étudier les besoins en agents, au lieu d'éliminer aveuglément un emploi sur deux ? Des études ont-elles été conduites pour déterminer si, en 2013, l'État sera encore en mesure de remplir ses missions de service public ?

Le nombre de contractuels, qui a continué d'augmenter cette année, représente actuellement 16,5 % des emplois des trois fonctions publiques. Comment le Gouvernement compte-t-il concilier une titularisation de ces contractuels – débouchant sur une entrée dans la fonction publique, et non sur la transformation d'un CDD en CDI – avec son objectif de réduction des effectifs ?

S'agissant de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), et plus précisément de l'affectation des économies issues du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux à l'augmentation des rémunérations, pourquoi le Gouvernement ne choisit-il pas d'affecter les sommes ainsi dégagées à des mesures statutaires générales plutôt qu'à des mesures individuelles, qui cassent l'esprit collectif du service public ? Les mesures statutaires annoncées oralement aux organisations syndicales feront-elles l'objet d'une mise en œuvre législative ?

Selon le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les crédits de la fonction publique connaîtront une diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Quelles hypothèses salariales ont été retenues pour établir ses plafonds de crédits ? Intègrent-elles un gel du point d'indice pour 2012 et 2013 ?

Combien le rachat des jours de RTT placés sur les comptes épargne temps va-t-il coûter en 2010 et en 2011 ? Il importe, notamment pour des raisons de transparence, que vous nous éclairiez sur l'effet qu'aura ce dispositif sur le pouvoir d'achat.

Les cas de souffrance au travail augmentent : 77 % des agents pensent que leurs conditions de travail se dégradent, et 58 % que la qualité du service se détériore. Or les mesures envisagées consistent surtout à débusquer les fraudeurs. Aucun recrutement de médecin du travail n'est annoncé. Pourquoi le Gouvernement envisage-t-il la disparition de la médecine du travail, dans le public comme dans le privé ? Au nom même d'une certaine rentabilité, ne vaudrait-il pas mieux insister sur la prévention au lieu d'instaurer une politique de méfiance vis-à-vis des agents en arrêt maladie ? Le ministère de l'éducation nationale, qui avait prévu de recru-

ter 80 médecins de prévention en 2010, n'a encore pris aucune mesure en ce sens. Le fera-t-il d'ici à la fin de l'année ?

Comment le Gouvernement, si désireux d'aligner la fonction publique territoriale sur la fonction publique de l'État, justifie-t-il le retard pris en matière de dispositions réglementaires pour la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire ? Quand placera-t-il concrètement la fonction publique territoriale au même niveau que la fonction publique d'État, à cet égard ?

Enfin, quelles dispositions le Gouvernement envisage-t-il afin de faciliter l'articulation de la RéATE avec les dispositifs de représentation du personnel ? On peut craindre qu'il n'utilise la difficulté d'une concertation avec les préfets au niveau régional pour diminuer la représentativité des organisations syndicales.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Avant de vous donner la parole, messieurs les ministres, je signale que la Commission des finances a reçu de la Cour des comptes un rapport selon lequel les économies issues du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux seraient, non de 500 millions d'euros, mais seulement de 100 à 200 millions. Elles sont en effet grevées par le coût des heures supplémentaires que cette mesure rend nécessaires, coût qui s'élève à 300 millions. Si vous confirmez ce chiffre, comment envisagez-vous de modifier la loi de programmation pluriannuelle, qui table sur une économie nette de 500 millions, sachant que, sur l'ensemble de la période concernée, il s'en faudrait d'un milliard ?

(...)

**M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.**  
(...) Messieurs Marc Francina et Bernard Derosier, le coût d'un élève à l'ENA – environ 80 000 euros –, futur fonctionnaire de catégorie À +, est plus élevé que celui d'un élève en IRA, futur fonctionnaire de catégorie A. Par ailleurs, le budget de l'ENA prend en charge le coût salarial des cycles de préparation ainsi que le coût, assez élevé, des stages à l'étranger. L'École s'applique les mêmes règles en matières d'effectifs que dans le reste de la fonction publique : 12 ETP seront supprimés dans le cadre du projet triennal. Enfin, la revalorisation de la rémunération des élèves a été financée par la réduction de la durée de la scolarité, de 27 à 24 mois.

Dans le cadre de la politique mise en œuvre dans la fonction publique depuis 2001 sous l'égide de Michel Sapin, qui avait souhaité modifier le système de notation, tout est fait pour favoriser le dialogue, l'entretien individuel plutôt que la notation, et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. C'est dans ce cadre qu'une réforme du classement de sortie de l'ENA sera bientôt mise en œuvre pour mettre fin à un système qui fait que ce ne sont pas les employeurs publics qui choisissent leurs collaborateurs en fonction de leurs compétences, mais les collaborateurs qui choisissent seuls leur futur employeur en fonction de leur classement. Une commission de la transparence, présidée par Jean-Pierre Jouyet, mettra en regard la liste des postes ouverts et les vœux émis par les élèves. Elle

organisera ensuite des entretiens, à l'issue desquels l'administration établira une liste préférentielle des élèves. Cette liste sera croisée avec les choix des futurs fonctionnaires. Ce dispositif figure à l'article 146 *bis* de la proposition de loi déposée par Jean-Luc Warsmann et relative à la simplification du droit. Légèrement amendé par la Commission des affaires sociales du Sénat sur un point concernant le Conseil d'État, ce dispositif devrait être examiné en séance publique au mois de décembre.

Les opérateurs, depuis la loi de finances pour 2009, sont soumis aux mêmes conditions que les administrations. Ils seront « redevables » de 2 200 emplois, soit 1,5 % de leurs effectifs. La particularité qui faisait qu'ils échappaient jusqu'à présent au contrôle du Parlement a été corrigée.

Bernard Derosier m'a interrogé sur la politique salariale. J'ai rencontré avec Éric Woerth les organisations syndicales en deux temps, conformément aux règles fixées par la loi sur le dialogue social. Après avoir fait le point sur l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique, nous avons proposé que le point d'indice soit augmenté de 0,5 % pour l'année 2010 puis qu'il fasse l'objet d'un gel en 2011. La différence d'appréciation entre les organisations syndicales et nous tient au fait que celles-ci estiment que seul le point d'indice doit servir de référence, alors que nous, nous prenons en compte tous les dispositifs complémentaires de rémunération, tels que le GVT, le GVT solde, les mesures catégorielles ou encore la Gipa, qui concerne 140 000 fonctionnaires et dont le coût est de l'ordre de 120 à 130 millions d'euros. J'indique au passage que, depuis l'année 2000, l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique est constante : il n'y a pas une année – y compris en 2003 qui fut une « année blanche » – où l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique n'ait pas dépassé 0,5%. Enfin, conformément aux accords conclus avec les organisations syndicales, un autre rendez-vous salarial se déroulera l'année prochaine pour décider de l'évolution du point d'indice en 2012 et en 2013.

J'attire votre attention sur le fait que ce dispositif est spécifique à la France. Nombre de nos voisins ont décidé de baisser les rémunérations dans la fonction publique, avant de les geler.

À la demande du Président de la République, nous avons proposé aux organisations syndicales d'ouvrir le chantier concernant les contractuels, au nombre de 840 000 dans les trois fonctions publiques. Après seize plans de titularisation en cinquante ans, notre objectif consiste non à lancer un dix-septième plan, mais surtout à distinguer les situations d'abus. La discussion a été suspendue pendant les débats sur la réforme des retraites ; elle reprendra dans les prochains jours.

L'indemnité de résidence – qui ne correspond plus à la géographie des administrations – et le supplément familial de traitement, qui datent respectivement de 1917 et 1918, sont obsolètes. Nous comptons réformer, à enveloppe équivalente, ces deux systèmes, au plus tard dans le deuxième semestre de l'année 2011.

Le nouveau Conseil supérieur de la fonction publique, commun aux trois fonctions publiques, devrait permettre, grâce à un examen concomitant, d'éviter les retards constatés pour ce qui est des décrets concernant la fonction publique territoriale, retards pouvant s'expliquer par la diversité des collectivités territoriales.

(...)

Bernard Derosier, des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines permettant de prévoir les recrutements et les politiques de formation et de promotion professionnelles sont organisées au niveau de chaque ministère par la DGHP. Ce dispositif est décliné au niveau territorial, dans des plans placés sous l'autorité du préfet de région. Ces conférences peuvent difficilement donner lieu à des indicateurs uniques, indicateurs que, par ailleurs, le Parlement ne tient pas à voir se multiplier. Toutefois, je tiens à votre disposition tous les comptes rendus.

L'indicateur 1.1 sur les suites données à ces conférences rendra compte directement de la réalisation des engagements pris entre la DGHP et les DRH. L'indicateur 1.2 relatif à la rémunération à la performance, qui ne concernait que la catégorie A de la filière administrative, a été élargi à la catégorie B et à la filière sociale, ce qui a multiplié par cinq l'assiette des agents concernés par la mesure.

Enfin, l'indicateur 2.1, afférent aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA, a fait l'objet d'une première phase d'harmonisation vers un coût complet de l'élève, ce qui était souhaitable, notamment au regard de l'inclusion du coût de l'immobilier – ce coût n'était pas rapporté dans les coûts globaux de la formation à l'ENA, tandis qu'il l'était pour les IRA.

Nous avons déjà révisé 300 concours sur les 360 que compte la fonction publique. Notre objectif, conformément aux préconisations du rapport Le Bris, est de professionnaliser le recrutement en privilégiant les compétences sur les connaissances.

Le premier accord dans l'histoire de la fonction publique sur la santé et la sécurité au travail a été signé par Éric Woerth et par sept organisations syndicales sur huit. Cet accord est commun aux trois fonctions publiques. Il prévoit d'améliorer la formation à la médecine de prévention et de rendre plus attractif le recrutement des médecins.

En matière d'absentéisme, nous ne voulons en aucun cas stigmatiser les fonctionnaires, mais mieux connaître les raisons de leur absence au travail. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à améliorer le dispositif de recensement. Dans six départements, une expérimentation vise à confier le contrôle de l'absentéisme aux caisses locales d'assurance-maladie.

Il est vrai que le prêt mobilité ne connaît pas un grand succès. Les agents bénéficient souvent d'une aide à la première installation. Il nous faudra tirer toutes les conséquences de l'utilisation des dispositifs issus de la loi de 2009.

Dans le cadre du deuxième volet de la RGPP, le Gouvernement a décidé d'optimiser la formation continue. Les formations des différents ministères seront mutualisées et leur qualité certifiée par un label. Ce dispositif permettra une meilleure lisibilité et des économies potentielles.

À la suite du Livre blanc de Jean-Ludovic Silicani, les suppressions de corps ont permis de ramener de 700 à 380 le nombre de corps vivants dans la fonction publique de l'État. D'ici à 2015, 150 nouveaux corps seront supprimés. La fonction publique de l'État sera alors articulée autour d'un nombre limité de corps – environ 230 –, à l'image de la fonction publique territoriale, et structurée par métiers, ce qui permettra de développer la mobilité et le nombre de passerelles. Les difficultés d'application de la protection sociale complémentaire territoriale proviennent de l'hétérogénéité des employeurs et de la grande complexité du dialogue avec la Commission européenne. Toutefois, ce dialogue devrait aboutir dans des délais raisonnables.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** (...) Faites-vous vôtres les conclusions de la Cour des comptes sur l'économie réelle réalisée par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite ? La Cour estime dans son rapport sur l'évolution de la masse salariale de l'État, que, en raison des heures supplémentaires que ce non-remplacement rendra nécessaire, l'économie réalisée serait de 100 à 200 millions, et non de 500 millions d'euros par an.

(...)

**M. Étienne Blanc.** (...) Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, le groupe UMP, convaincu que la France réussira à moderniser notre fonction publique et à renforcer les services publics, votera le budget que vous nous proposez. Mais au préalable, je souhaiterais vous poser trois questions.

Premièrement, pouvez-vous nous indiquer ce que sera l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires ? Les chiffres que vous nous avez fournis tout à l'heure méritent d'être précisés, et en tout cas d'être médiatisés, au regard des critiques formulées contre la politique gouvernementale – critiques incompréhensibles si l'on veut bien prendre en compte les résultats obtenus ces trois dernières années.

Deuxièmement, quelles mesures salariales l'État va-t-il imposer aux collectivités territoriales, qui connaissent une véritable flambée de leurs dépenses de fonctionnement et de leur masse salariale ?

Troisièmement, comment évoluent les effectifs des autres fonctions publiques ? Ceux de la fonction publique territoriale, notamment, se sont beaucoup développés depuis un certain nombre d'années.

(...)

**M. Michel Bouvard.** (...) Ma dernière question prolongera celle de notre collègue Derosier sur la réduction du nombre des corps. La cartographie des métiers de l'État est-elle maintenant établie ? Comment l'utiliser pour assurer une meilleure fluidité entre les ministères ? Nous butons encore sur une absence d'identification des métiers, dont la vocation est d'assurer une bonne mobilité entre les services de l'État en faisant abstraction, justement, des logiques de corps.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.** (...) S'agissant des heures supplémentaires, la Cour des comptes s'est livrée à une extrapolation sur le paiement des heures supplémentaires dans l'éducation nationale, pensant qu'il s'agissait d'un système pérenne alors qu'il s'est arrêté en 2010. Nous maintenons donc nos projections d'économies à hauteur de 500 millions, notamment pour la programmation pluriannuelle.

(...)

**M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.** Monsieur le président, le rapport de la Cour des comptes souligne que, en réalité, la règle du retour à 50 % n'est pas aujourd'hui strictement suivie. Or, si cette règle n'est pas suivie, c'est parce que les agents reçoivent plus que moins. La politique du « un sur deux » permettant une économie de l'ordre de 900 millions à un milliard d'euros, la règle des 50 % devait aboutir à un reversement de 450 à 500 millions. Or il a été reversé une somme proche de 650 millions, laquelle a servi notamment à financer différents plans catégoriels, en particulier en faveur de l'éducation nationale.

Je rappelle que c'est sur la base des économies ainsi réalisées qu'est financé le plan de masterisation dans l'éducation nationale, que sont versées différentes primes, en particulier les primes d'installation pour les nouveaux professeurs ou les primes spéciales versées aux proviseurs. On voit donc bien quel est le sens de ces économies. Il y a dans cette politique du « un sur deux », au-delà d'une volonté de faire des économies, une volonté de redonner aux agents une partie de celles-ci.

D'après les chiffres de la Cour des comptes, les heures supplémentaires représentent une augmentation d'environ 140 millions d'euros par rapport à l'année 2009. Elles correspondent en fait à une politique de volontariat et sont effectuées en grande partie – de 80 à 90 % – dans l'éducation nationale. Dès lors, on voit bien que le rapport de la Cour des comptes ne peut pas donner une vision d'ensemble.

Par ailleurs, la Cour des comptes avance des propositions qui vont au-delà de ce que le Gouvernement pouvait même envisager, qu'il s'agisse du gel du point d'indice sur plusieurs années ou de la limitation des mesures catégorielles – maintien des 50 % dans un premier temps puis réduction jusqu'à 20 % dans un second. Ce rapport de la Cour des comptes rend un hommage à la générosité de l'État dans sa façon de gérer le un sur deux, mais avance aussi en matière de finances publi-

ques des propositions qui vont beaucoup plus loin que ce que, pour l'instant, nous avons prévu de le faire.

Monsieur Blanc, s'agissant de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, je confirme les propos que j'ai tenus précédemment : entre 2000 et 2010, il n'y a pas eu une année où l'augmentation globale du pouvoir d'achat des fonctionnaires, calculée à partir de la rémunération moyenne des personnes physiques, c'est-à-dire un agent en année  $n$  et un agent en année  $n+1$ , ait été inférieure à 0,5 %, y compris en 2003, seule année où le point d'indice n'a pas été augmenté. De fait, en 2009 et en 2010, l'augmentation a été supérieure à 3 %. En 2011 et en 2012, y compris en intégrant l'augmentation de 0,27 % du taux de cotisation – rattrapage qui se fera sur dix ans –, l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique sera, en toute hypothèse, supérieure à 2, 2,5 %, sauf événement majeur qui viendrait bouleverser toutes les données économiques.

Pour ce qui est de l'extension du dispositif de la prime de fonctions et de résultats, ou PFR, elle aboutira à harmoniser les régimes indemnitaires. Les différentes organisations d'employeurs publics territoriaux que j'ai reçues – dont le président Rousset – ont toutes manifesté leur volonté d'une simplification du dispositif.

La PFR est actuellement étendue aux filières de la fonction publique d'État qui n'étaient pas concernées jusqu'à présent, notamment la filière sociale. Dans le texte de loi sur le dialogue social, il a été décidé de la généraliser à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. À terme, le dispositif y gagnera en lisibilité.

Comment évoluent les effectifs dans les deux autres fonctions publiques ? Ceux de la fonction publique hospitalière sont passés de 873 000 ETP en 1998 à 1 045 000 ETP en 2008, enregistrant sur la période une croissance continue de l'ordre de 20 %. Je précise que la fonction publique hospitalière n'est soumise à aucun ratio de réduction des effectifs. On apprécie en fonction des situations.

Toujours entre 1998 et 2008, les effectifs des collectivités locales ont progressé de 459 000 agents, soit une hausse de 30 %. Les emplois transférés par l'État dans la même période sont estimés à peu près à 117 000. Cela signifie qu'un quart seulement de l'augmentation de 459 000 postes s'explique directement par des transferts de compétences. Cela signifie aussi qu'environ 330 000 emplois ont été créés dans la fonction publique territoriale en dehors des transferts de compétences. Vous comprenez donc pourquoi la question de la maîtrise des effectifs se pose également dans la fonction publique territoriale.

Enfin, monsieur Bouvard, nous venons de signer avec Éric Woerth la deuxième édition du répertoire interministériel des métiers de l'État, que tout le monde utilise : les agents, pour préparer leur mobilité ; les employeurs, pour mieux préparer leurs recrutements et mettre en place les dispositifs de formation ;

les candidats, lorsqu'il s'agit pour eux de choisir un métier. La meilleure réponse que je puisse vous apporter serait de vous en transmettre un exemplaire.

\*

\* \*

*À l'issue de l'audition des ministres, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Bernard Derosier, les crédits du programme Fonction publique pour 2011.*

**M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis.** Le Gouvernement continue de parler d' « *augmentation* » du pouvoir d'achat des fonctionnaires, alors qu'en réalité celui-ci ne parvient même pas à se maintenir. Il faut au contraire parler d'une baisse du pouvoir d'achat dans la fonction publique, qui résulte de la différence entre l'évolution du point d'indice et l'évolution de l'inflation. Ne serait-ce que pour cette raison, je suis défavorable à l'adoption des crédits proposés pour 2011.

*Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme Fonction publique pour 2011.*



## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Fédération générale des fonctionnaires FO**
  - Mme Anne Baltazar, secrétaire générale
  - M. Claude Simoneau, secrétaire général adjoint
- **Fédération syndicale unitaire (FSU)**
  - Mme Bernadette Groison, secrétaire générale
  - Mme Isabelle Sargeni-Chetaud, secrétaire nationale
  - Mme Anne Féray, secrétaire nationale
  - M. Michel Angot, secrétaire national
- **Fédération générale des fonctionnaires CFTC**
  - M. Michel Moreau, président
  - M. François Bos, membre du conseil fédéral
- **Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT**
  - M. Vincent Blouet, secrétaire national
  - M. Gilles Oberrieder, secrétaire national
- **Union syndicale Solidaires Fonctions publiques et assimilés**
  - M. Jean-Michel Nathanson, délégué général
- **Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées**
  - Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale
  - Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale adjointe
  - M. Bruno Jaouen, secrétaire national du syndicat général de l'Éducation nationale