



N° 3810

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

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 2012** (n° 3775),

TOME II FONCTION PUBLIQUE

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

Voir le numéro 3805 (annexe 25).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2011.

À cette date, 87 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis. Lors de l'examen des crédits en commission, la quasi totalité des réponses était disponible.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE	7
A. L'ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	7
1. Des moyens éclatés entre trois programmes	8
2. Les objectifs et les crédits	8
B. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	10
1. Les écoles interministérielles de service public.....	10
<i>a) L'École nationale d'administration</i>	10
<i>b) Les instituts régionaux d'administration</i>	14
2. La formation interministérielle	15
3. La réforme de la formation des fonctionnaires de l'État	16
C. L'ACTION SOCIALE.....	17
1. Les prestations sociales interministérielles.....	17
<i>a) Les aides aux familles</i>	18
<i>b) Les aides au logement</i>	20
<i>c) Les aides aux retraités</i>	21
<i>d) La rénovation des restaurants administratifs</i>	22
<i>e) Les sections régionales interministérielles d'action sociale</i>	22
2. L'action sociale ministérielle.....	23
3. La réforme du financement de la protection sociale complémentaire des agents publics	24

II. — L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS PUBLICS	27
A. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT.....	27
1. La politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.....	27
2. La question ambiguë du retour catégoriel.....	29
3. Un avenir plus qu'incertain.....	32
B. LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES SOUS CONTRAINTE.....	33
1. Le renouvellement du gel du point d'indice.....	34
2. Les palliatifs des pertes de pouvoir d'achat.....	34
a) <i>La garantie individuelle de pouvoir d'achat</i>	34
b) <i>Le développement de la rémunération à la performance</i>	36
c) <i>La « monétisation » des comptes épargne-temps</i>	39
d) <i>Le recours aux heures supplémentaires</i>	39
III. — LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	41
A. LA DÉMARCHE « MÉTIERS » ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ.....	41
1. La politique de fusion des corps.....	41
2. Les mesures récentes en faveur de la mobilité.....	42
B. LA POLITIQUE DE GESTION DES ÂGES.....	43
1. L'emploi des seniors.....	43
2. La réforme des retraites.....	44
C. L'ÉTAT DU DIALOGUE SOCIAL.....	45
1. L'application de la loi du 5 juillet 2010 et les élections professionnelles du 20 octobre 2011.....	45
2. L'accord sur la santé et la sécurité au travail.....	47
3. L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.....	48
D. LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ, ENTRE TITULARISATION ET « CDISATION ».....	49
1. La part croissante des non-titulaires parmi les agents de l'État.....	49
2. Le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	69
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	71

MESDAMES, MESSIEURS,

Les crédits du programme n° 148 « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du projet de loi de finances pour 2012 s'élèvent à 227 918 262 euros en autorisations d'engagement et 230 229 912 euros en crédits de paiement. Ils visent à financer la formation interministérielle des fonctionnaires, l'action sociale interministérielle ainsi que les missions d'études et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la Fonction publique.

Il est vrai que ces crédits sont en légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 (+ 3,08 % pour les autorisations d'engagement et + 4,31 % pour les crédits de paiement), augmentation liée à un accroissement des financements au profit de l'action sociale interministérielle, le budget de la formation des fonctionnaires subissant, quant à lui, une diminution. Le tableau ci-après présente la ventilation des crédits de paiement du programme entre les deux actions qui le composent, ainsi que par nature de dépenses.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » EN 2011 ET 2012

(en milliers d'euros)

	Dépenses de personnel		Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses d'intervention		Total	
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012
Formation des fonctionnaires	250	250	79 389	78 548	–	–	2 790	2 790	82 429	81 588
Action sociale interministérielle	–	–	116 765	131 290	19 512	15 292	2 020	2 060	138 297	148 642
Total	250	250	196 154	209 838	19 512	15 292	4 810	4 850	220 726	230 230

Source : projet annuel de performances pour 2012.

Mais le Gouvernement a déposé un amendement tendant à minorer de 2,8 millions d'euros ces crédits. Si cet amendement est adopté en séance publique, leur augmentation sera ramenée à + 1,8 % en autorisations d'engagement et + 3 % en crédits de paiement ⁽¹⁾.

En tout état de cause, la modestie des crédits de ce programme – ils constituent 2,7 % de l'ensemble de ceux de la mission – explique qu'ils ne reflètent que très imparfaitement celle que l'on appelle la politique de la fonction publique conduite par le Gouvernement, qui excède largement ces deux actions. Or cette année encore, les moyens alloués à la fonction publique pour 2012 envisagés dans leur ensemble se révèlent restreints, la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, corrélée au gel du point d'indice, étant devenue emblématique de cette politique de précarisation.

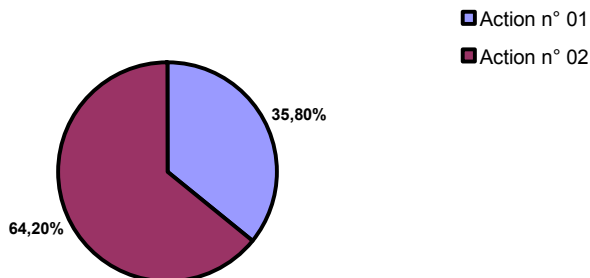
Le présent avis budgétaire vise à établir un état des lieux des crédits consacrés par le Gouvernement à la fonction publique pour 2012 ainsi que des principales mesures mises en œuvre ou annoncées en matière de renforcement de la mobilité des agents publics, de gestion des âges, de développement du dialogue social ou encore d'accès à l'emploi titulaire des contractuels.

(1) Cf. le compte rendu et l'amendement annexés au présent avis.

I. — LE BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les crédits du programme « Fonction publique » se répartissent, comme dans la loi de finances initiale pour 2011, en deux actions : la première, consacrée à la formation des fonctionnaires, dotée de crédits pour un montant de 81 588 263 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit 35,80 % de l'ensemble du programme) ; la seconde, dédiée à l'action sociale interministérielle, dont les crédits s'élèvent à 146 329 999 euros en autorisations d'engagement et 148 641 649 euros en crédits de paiement (soit 64,20 % des autorisations d'engagement du programme). Le diagramme présenté ci-après retrace ce partage.

RÉPARTITION PAR ACTIONS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2012



Source : projet annuel de performances pour 2012.

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

Ainsi que le rappelle le projet annuel de performances, le programme « Fonction publique » est piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la Fonction publique. Celle-ci a pour missions de définir et mettre en œuvre la politique de la fonction publique ainsi que de moderniser la gestion des ressources humaines. Ces missions s'articulent autour des quatre axes suivants : la cohérence statutaire ; le dialogue social ; la nouvelle politique des ressources humaines et ses grands chantiers, davantage centrés sur la personnalisation de la gestion, la prise en compte des compétences et des métiers, la reconnaissance de la performance et le développement de parcours diversifiés ; les politiques interministérielles d'action sociale.

Selon le projet annuel de performances également, l'application de ces politiques se traduit essentiellement par la production de normes ou de référentiels ainsi que l'animation de réseaux et une fonction de pilotage et de coordination des actions menées par chacun des ministères. Cela explique qu'elle ne correspond donc pas, pour une large part, à la mobilisation de crédits d'intervention spécifiques, sauf en ce qui concerne la formation des fonctionnaires et l'action sociale dans leur dimension interministérielle.

1. Des moyens éclatés entre trois programmes

Les moyens de la DGAFP sont éclatés entre trois programmes de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ce qui ne contribue pas à une bonne lisibilité budgétaire ; outre le programme « Fonction publique » – objet direct du présent avis –, doivent être aussi pris en compte :

– le programme n° 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », dont l'action n° 7 « Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines » regroupe l'ensemble des équivalents temps plein travaillés (ETPT) et la masse salariale des services chargés de la mise en œuvre de la politique de la fonction publique (à savoir les services de la DGAFP) : pour 2012, les crédits de cette action s'élèvent à 12,93 millions d'euros, correspondant à un plafond d'emplois de 155 ETPT.

En outre, au sein de ce programme, 14,6 millions d'euros de crédits de personnels sont consacrés à la gestion des systèmes d'information et à la production de la paye (action n° 6) : le système de la paye est pris en charge par l'opérateur national de paye, rattaché conjointement à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la DGAFP ;

– le programme n° 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », qui comprend les moyens de fonctionnement courant de la DGAFP, au titre de la mutualisation de la gestion des fonctions support des services centraux ministériels.

La rubrique consacrée à l'analyse des coûts dans le projet annuel de performances permet de constater qu'environ 1,9 million d'euros de crédits de soutien devrait être consommé sur ce programme au profit des politiques relevant, au fond, du programme « Fonction publique » : ces crédits sont en diminution de 58 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011 (4,5 millions d'euros).

2. Les objectifs et les crédits

Le projet annuel de performances (PAP) définit les trois principaux objectifs du programme « Fonction publique » : l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique, l'optimisation de la formation initiale et continue des

fonctionnaires ainsi que celle de la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale.

Concernant le premier objectif, votre rapporteur pour avis avait eu l'occasion, l'année dernière, de présenter le renouvellement de l'indicateur 1. 1., relatif aux suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, renouvellement destiné à renforcer le volet qualitatif de cet indicateur.

Celui-ci est inchangé dans le projet annuel de performances pour 2012. Néanmoins, on observe que le niveau de prévision, établi dans le projet annuel de performances pour 2011 à 60 (degré de réalisation des engagements réciproques pris par la DGAFP et les directions des ressources humaines ministérielles lors des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines), a été actualisé à la baisse dans le projet annuel de performances pour 2012, au niveau de 50 ⁽¹⁾. La justification avancée est quelque peu sibylline : « *la contractualisation d'engagements réciproques est ramenée à un nombre sensiblement moins important et axée sur des enjeux plus complexes* », par ailleurs aussi qualifiés de « *plus stratégiques* »...

Après deux années de diminution ⁽²⁾, les crédits de fonctionnement consacrés à la communication et aux études stagnent cette année, avec une dotation pour 2012 à hauteur de 839 998 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, conformément au tableau présenté ci-après.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉTUDES ET DE COMMUNICATION

(en milliers d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012
Revue Service public ¹	650	650	650	–	–
Publications et autres actions de communication	400	380	380	370	370
Subventions aux associations	100	30	30	22,9	22,8
Conventions avec l'INSEE	30	–	–	–	–
Études et enquêtes	320	300	300	298,1	298,1
Organisation de séminaires, participation à des salons ou des colloques	200	150	150	149,0	149,0
Total	1 700	1 510	1 510	840	839,99

Source : documents budgétaires.

¹ En septembre 2009, la revue Service public a été remplacée par la lettre électronique Trajectoires.

(1) Il est précisé que l'indicateur global est calculé à partir de trois ratios, dans les trois domaines suivants : la réforme de l'État et la rénovation du dialogue social ; une meilleure fluidité des parcours professionnels pour un cadre statutaire mieux adapté et la rémunération de la performance ; les politiques prioritaires de gestion des ressources humaines (conditions de recrutement et d'emploi des agents non-titulaires, promotion de l'égalité, conditions de travail et environnement professionnel).

(2) En loi de finances pour 2009 et loi de finances pour 2011 (les crédits étaient stables en loi de finances pour 2010).

Par ailleurs, la dotation au profit des organisations syndicales s'élève, pour 2012, à 2,36 millions d'euros – montant constant par rapport à la loi de finances pour 2011.

On rappelle que la concertation entre le Gouvernement et les syndicats sur la modernisation des droits et moyens syndicaux dans la fonction publique s'est conclue, le 29 septembre 2011, par l'établissement d'un relevé de conclusions définitif par le ministre de la Fonction publique. Ce relevé prévoit, notamment, la création d'une subvention globale de fonctionnement attribuée aux organisations syndicales représentatives siégeant au Conseil commun de la fonction publique.

Le versement de toute subvention sera subordonné à la satisfaction d'une obligation de transparence financière. L'article 59 du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, déposé au Sénat le 7 septembre 2011, prévoit que les dispositions relatives à la certification et à la publicité des comptes, telles qu'elles sont définies dans le secteur privé⁽¹⁾, devront être adaptées, par décret en Conseil d'État, aux spécificités des organisations syndicales de la fonction publique.

B. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

1. Les écoles interministérielles de service public

a) L'École nationale d'administration

- *Les évolutions quantitatives*

— La **subvention pour charges de service public de l'École nationale d'administration (ENA) pour 2012** s'établit à 35,5 millions d'euros, en diminution de 2,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 (dotation de 36,3 millions d'euros). Le projet annuel de performance juge cette évolution « *conforme à la trajectoire de rationalisation définie lors de la programmation triennale 2011-2013* » : il s'agit de l'effort de maîtrise des coûts de fonctionnement, sans doute, mais aussi d'une conséquence de la diminution des effectifs (*voir ci-après*)⁽²⁾.

(1) Par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et les décrets n° 2009-1664 du 28 décembre 2009 relatif à la certification des comptes des syndicats professionnels et associations de salariés ou d'employeurs et n° 2009-1665 du 28 décembre 2009 relatif à l'établissement, à la certification et à la publicité des comptes des syndicats professionnels de salariés ou d'employeurs et de leurs unions et des associations de salariés ou d'employeurs mentionnés à l'article L. 2135-1 du code du travail.

(2) En outre, le Gouvernement a déposé un amendement tendant à diminuer le montant de cette dotation : si cet amendement était adopté en séance publique, celle-ci baisserait non de 2,3 % mais de 3,7 % par rapport à l'année dernière.

La formation initiale des élèves fonctionnaires représente, avec un montant de 17,69 millions d'euros, presque la moitié des crédits alloués (49,8 % de la dotation).

La formation continue, quant à elle, n'en représente que 11 % (avec un montant de 4,78 millions d'euros) ; ces dépenses sont cependant également financées, en partie, par les ressources propres de l'École, liées aux formations payantes.

— La **diminution du nombre des emplois de l'ENA** illustre la politique plus générale de réduction du nombre des opérateurs de l'État⁽¹⁾ et de leurs effectifs dans le projet de loi de finances pour 2012 : au total, on compte désormais 561 opérateurs (nombre en diminution de 23 par rapport à la loi de finances pour 2011), qui représentent un total de 373 456 emplois, correspondant à une diminution de 1 106 postes à périmètre constant (3 700 en deux années).

Compte tenu de cette diminution du nombre d'emplois, il ne faut pas s'étonner que le plafond d'emplois de l'ENA connaisse une nouvelle baisse cette année⁽²⁾ de 22 équivalents temps plein (ETP).

Au total, l'École rémunèrera, en 2012, 535 ETP, décomposés comme suit : 161 ETP d'élèves ; 163 ETP de stagiaires des cycles préparatoires ; 211 ETP de personnels permanents. La diminution se décline de la façon suivante : - 2 ETP pour les emplois administratifs et - 20 ETP pour les stagiaires des cycles préparatoires à l'ENA.

— Entre 2010 et 2011, **les dépenses de l'ENA** connaissent une augmentation notable d'un peu plus de cinq points, imputable en grande partie à l'accroissement des dépenses de formation continue (+ 18,76 %), de recherche et de publications (+ 20,10 %) ainsi qu'au profit de la direction des affaires européennes (+ 9,58 %).

(1) À titre d'illustration, depuis 2009, onze opérateurs ont fait l'objet d'un audit (dont l'Institut national de la propriété industrielle, le Commissariat à l'énergie atomique, le Louvre ou le Centre Pompidou).

(2) Dans le projet de loi de finances pour 2011 était déjà prévue une réduction de 22 ETP, correspondant à une baisse du nombre de stagiaires des cycles préparatoires (- 15 ETP) et à une diminution du nombre des personnels permanents (- 7 ETP), pour un total de 557 ETP. Il est vrai que, finalement, la réalisation 2010 présente un écart de - 40 ETP par rapport à la prévision qui figurait dans le PAP 2010 (total non pas de 579, mais de 539 ETP) et que, dès lors, la prévision pour 2011 pouvait, a posteriori, apparaître comme une augmentation.

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

	2010 ¹	2011	Évolution 2010-2011 (en %)
Formation initiale	17 448	17 691	+ 1,39
Formation continue	4 025	4 780	+ 18,76
Coopération administrative internationale	5 511	5 825	+ 5,70
Recherche et publications	1 209	1 452	+ 20,10
Aide à la préparation aux concours administratifs	8 471	8 834	+ 4,29
Direction des affaires européennes (ancien centre des études européennes de Strasbourg)	4 309	4 722	+ 9,58
Soutien	1 086	1 000	- 7,92
Total	42 059	44 304	+ 5,34

Source : rapport annuel de performances pour 2010 ; projet annuel de performances pour 2012.

¹ Crédits consommés (et non prévus).

● *Les évolutions qualitatives*

Depuis le 1^{er} janvier 2010, une réforme importante de l'École nationale d'administration est mise en œuvre. Les grands axes de changement, ainsi que les liens entre l'ENA et sa tutelle, ont été formalisés dans un document-cadre. En outre, le 1^{er} mars 2010 a été signé avec la DGAFP le premier contrat d'objectifs et de performances de l'ENA. Les principales évolutions sont les suivantes :

– une *réforme des trois concours d'accès à l'École*. Le directeur de l'École a mis en place un groupe de travail composé d'une dizaine d'experts, qui a remis un rapport aux autorités de tutelle au début du mois de juillet 2011. Selon les informations transmises par les services du Gouvernement à votre rapporteur pour avis, à la suite de préconisations du Conseil d'État et compte tenu des délais requis pour la modification des textes réglementaires ⁽¹⁾, la réforme devrait être opérationnelle pour les concours d'entrée de l'année 2013 ;

– la *diversification et la modernisation des recrutements* : l'ENA a mis en place une classe préparatoire intégrée (CPI) destinée aux élèves issus des milieux défavorisés ;

– la *refonte de la formation initiale*, au profit du renforcement de la professionnalisation des élèves (et notamment la systématisation de l'alternance de périodes d'enseignement et de stages) ;

– le *renforcement de la dimension européenne de l'école*, avec la création d'une direction des affaires européennes ;

– une nouvelle procédure d'affectation des élèves en fin de scolarité, qui inclut la *suppression du classement de sortie des élèves* et le remplacement de

(1) Modification du décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'École nationale d'administration.

celui-ci par un dossier d'aptitude et un dialogue renforcé entre l'élève et l'administration qui recrute.

Cette dernière réforme avait été présentée par le Gouvernement lors du conseil des ministres du 25 mars 2009, sur le fondement des travaux du comité de mise en œuvre de la réforme de l'ENA, qui avait proposé une nouvelle procédure d'affectation : les élèves, à l'issue de leur formation, ne seraient plus recrutés en fonction d'un classement, mais par les employeurs sur le fondement d'un dossier d'aptitude et des préférences des élèves, afin d'assurer une meilleure adéquation entre, d'une part, les besoins des administrations et, d'autre part, les compétences et aspirations des candidats à l'embauche.

Initialement, la suppression du classement de sortie devait entrer en vigueur en janvier 2010. Le Conseil d'État ayant relevé une difficulté concernant le recrutement de ses auditeurs, dont les modalités sont fixées par un article législatif du code de justice administrative ⁽¹⁾, cette entrée en vigueur avait été reportée à 2011, de sorte que la modification législative requise puisse intervenir entre-temps. La disposition une fois adoptée, la réforme devait être mise en œuvre par décret pour être appliquée à la promotion entamant sa scolarité en janvier 2011 (et l'achevant en janvier 2013).

Cette modification législative figurait dans l'article 146 *bis* de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ⁽²⁾, mais cet article a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, la mesure étant considérée comme un « cavalier » législatif.

Au mois d'octobre 2011, le ministre de la Fonction publique a indiqué qu'il présenterait, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur les agents non-titulaires de la fonction publique, un amendement reprenant cette disposition. La loi s'appliquerait aux élèves sortant de l'école en 2014. Dans le nouveau système, l'étudiant proposerait son dossier de façon « *anonyme* » au corps ou au ministère qu'il souhaite intégrer. L'examen des *curriculum vitae* et la décision de convoquer à un entretien se feraient de manière collégiale. Puis une commission indépendante « *croiserait les préférences* » des deux parties, et déciderait de l'affectation de l'élève sortant. Pour le ministre, « *le système garantit les conditions du recrutement* ».

Cette réforme a déjà fait couler beaucoup d'encre. Si le ministre de la Fonction publique soutient que « *les temps ont changé. La haute administration ne doit plus recruter des numéros mais des individus. Nous devons faire en sorte qu'il y ait une meilleure adéquation entre les vocations et les affectations* »,

(1) Aux termes de l'article L. 133-6 du code de justice administrative, « les auditeurs de 2^e classe sont nommés parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration selon les règles propres au classement des élèves de cette école ».

(2) Proposition devenue loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

d'aucuns redoutent les effets du nouveau dispositif. Selon le président de la commission des Finances du Sénat, M. Philippe Marini, « *la réforme va déboucher sur un mécanisme de cooptation et de reproduction injuste et régressif dans chaque grand corps* ». La présidente de l'association des anciens élèves de l'ENA, Mme Christine Demesse, avance que « *le classement est à ce jour la procédure qui évite le mieux tout copinage dans les nominations* »⁽¹⁾.

Les auditions de votre rapporteur pour avis ont montré que la question de la constitutionnalité de la mesure, sur le fond, pouvait être posée, en particulier au regard de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel : « *Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Une telle procédure de recrutement pourrait ainsi porter atteinte au principe d'égalité.

b) Les instituts régionaux d'administration

— La **dotation aux instituts régionaux d'administration (IRA) pour 2012** s'élève à 40,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit un montant identique à celui demandé pour 2011.

Selon le projet annuel de performances, « *l'effort de rationalisation des dépenses permet d'autofinancer l'impact de l'évolution à la hausse de certains éléments structurants de la dépense, notamment celle du taux du compte d'affectation spéciale Pensions [qui retrace les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'État et aux avantages accessoires]* »⁽²⁾.

— Les IRA n'échappent pas à la tendance évoquée plus haut, à savoir la **diminution du nombre des postes** des opérateurs de l'État. Pour 2012, les crédits inscrits doivent permettre de financer, outre 119 emplois administratifs, le recrutement et la formation initiale de 640 élèves.

Le projet annuel de performances précise que les demandes supplémentaires de recrutement d'attachés excédant le socle de 640 seront financées, le cas échéant, par transfert de crédits en gestion, dans le respect du plafond autorisé de 750 élèves. Au total, sont donc prévus 869 équivalents temps plein, qui correspondent à une diminution de 2 ETP par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 (871 ETP).

(1) Le Monde, 7 octobre 2011.

(2) Cependant, le Gouvernement a déposé un amendement tendant à diminuer le montant de cette dotation. Si cet amendement était adopté en séance publique, celle-ci diminuerait de 1,2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011.

— Entre 2010 et 2011, les **dépenses des IRA** sont en augmentation d'un peu plus de 5 %, cette évolution étant due, pour une grande part, aux dépenses des fonctions de soutien ⁽¹⁾ (+ 12,60 %), conformément au tableau présenté ci-après.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES INSTITUTS RÉGIONAUX D'ADMINISTRATION

(en milliers d'euros)

	2010 ¹	2011	Évolution 2010-2011 (en %)
Formation continue	2 412	2 519	+ 4,44
Formation initiale	31 310	32 392	+ 3,46
Soutien	7 040	7 927	+ 12,60
Total	40 762	42 838	+ 5,09

Source : rapport annuel de performances pour 2010 ; projet annuel de performances pour 2012.

¹ Crédits consommés (et non prévus).

2. La formation interministérielle

Comme il en va pour de nombreux autres crédits du présent programme « Fonction publique », ceux qui sont alloués à la formation interministérielle, après la diminution prévue par la loi de finances initiale pour 2011, stagnent, ne permettant en aucune manière de rattraper le retard accumulé. Cette évolution concerne les mesures suivantes :

– *l'organisation des concours d'admissibilité et d'admission aux cinq IRA*, alors même que des dispositions doivent être prises pour aménager les conditions d'organisation des concours dans les collectivités d'outre-mer (les crédits prévus, à hauteur de 140 000 euros, d'un montant identique à celui de l'année dernière, suffiraient, selon le Gouvernement, à y pourvoir) ;

– *la mise en œuvre des actions de formation interministérielle*, menée pour l'essentiel, au niveau central, par l'« École de la GRH », avec un appui sur le réseau des écoles de service public (RESP) ⁽²⁾ (60 000 euros), et dans le cadre du réseau constitué des conseillers à la formation des plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines au niveau déconcentré (1,4 million d'euros) ;

– *l'appui à certaines associations ou écoles* intervenant dans le domaine de la formation (40 000 euros).

Quant aux crédits attribués aux vingt-six instituts et centres de préparation à l'administration générale, ils sont en chute de plus de 6 % : ils s'élèvent à 375 000 euros, en diminution de 25 000 euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

(1) Il s'agit, de manière générale, des moyens de fonctionnement (en matière de gestion budgétaire, financière et immobilière).

(2) Réseau qui regroupe l'ENA et les cinq IRA, mais aussi de nombreuses autres écoles (trente-neuf au total).

Cette diminution est d'autant plus notable qu'une part de cette subvention est destinée à assurer, depuis 2009, le financement des classes préparatoires aux IRA (CPI). Les CPI visent à permettre, dans une vingtaine d'écoles au total, l'accueil de quelque 450 candidats issus de milieux défavorisés pour les aider à préparer les concours externes de la fonction publique. Ces élèves bénéficient d'un soutien pédagogique renforcé, d'un appui financier et de l'assistance d'un tuteur.

Cette même somme de 25 000 euros est portée au crédit de la subvention à l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht (le montant de cette subvention passe de ce fait de 30 000 euros pour 2011 à 55 000 euros pour 2012).

Le tableau présenté ci-après synthétise ces différentes évolutions.

CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE

(en milliers d'euros)

	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012
Dépenses de personnel pour la formation interministérielle déconcentrée	500	350	250	250
Organisation des concours d'entrée aux IRA	150	150	140	140
Formation interministérielle au niveau central	70	70	60	60
Formation interministérielle au niveau déconcentré	1 300	1 450	1 400	1 400
Instituts et centres de préparation à l'administration générale	415,5	415,5	400	375
Associations et écoles intervenant en matière de formation	44,5	24,5	40	40
Subvention à l'Institut européen d'administration publique	35	55	30	55
TOTAL	2 515	2 515	2 320	2 320

Source : documents budgétaires.

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

En matière de **formation initiale**, à la suite du rapport établi par M. Raymond-François Le Bris ⁽¹⁾, le Gouvernement a mis l'accent sur la nécessité de poursuivre la professionnalisation des cursus, dans une logique de « métiers ». Aussi l'inclusion de la gestion des ressources humaines dans les programmes constitue-t-elle une priorité pour les écoles préparant à des fonctions de catégorie A. Les ministères se sont engagés à développer des modules de sensibilisation aux valeurs et aux enjeux du service public ainsi qu'à généraliser, dans les formations initiales, les enseignements de base sur le statut général des fonctionnaires.

Par ailleurs, par lettre du 27 mai 2011, le Premier ministre a confié à l'inspection générale de l'administration et au contrôle général économique et financier une mission sur la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les

(1) Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État, rapport remis au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et au secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, décembre 2008.

écoles de service public, de manière à identifier les possibilités de rapprochement, voire de fusion, des écoles.

Concernant la **formation continue**, les services du Gouvernement ont indiqué à votre rapporteur pour avis que le renforcement de la culture et des compétences au sein de l'État en matière de gestion individuelle et collective des ressources humaines, engagé depuis quatre ans, se poursuivrait en 2012, conformément à la circulaire d'orientation pour l'année 2012 sur les priorités interministérielles en matière de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État.

La question du développement du droit individuel à la formation (DIF) reste en suspens, alors même que ce dispositif a été institué il y a plus de quatre ans ⁽¹⁾.

Comme le soulignent également les services du Gouvernement, *« du premier bilan que l'on peut tirer de la mise en œuvre de cette mesure dans la fonction publique de l'État, 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) »*.

Au total, les dépenses de formation continue dans la fonction publique de l'État s'élèvent à plus de 2,1 milliards d'euros par an, dont près de 1,2 milliard pour le seul ministère de l'Éducation nationale, montant qui représente environ 3,5 % de la masse salariale.

C. L'ACTION SOCIALE

1. Les prestations sociales interministérielles

Avec un total de 148 641 649 euros en crédits de paiement (et 146 329 999 euros en autorisations d'engagement), les crédits de la deuxième action du programme « Fonction publique », consacrée à l'*action sociale interministérielle*, sont en augmentation de 7,33 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011.

Cette augmentation globale traduit cependant des évolutions contrastées selon les différentes lignes budgétaires, comme le montre le tableau suivant.

(1) 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.

RÉPARTITION DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	PLF 2011	PLF 2012	Évolution 2011-2012
Aide aux familles	102,7	111,8	+ 8,9 %
Retraités (participation de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)	2,02	2,06	+ 2 %
Logement	12,6	7,4	- 40,8 %
Restauration	19,5	15,3	- 21,6 %
Sections régionales interministérielles d'action sociale	1,7	2	+ 17,65 %
Total	138,5	148,6	+ 7,33 %

Source : projets annuels de performances pour 2011 et 2012.

a) Les aides aux familles

La dotation pour 2012 consacrée aux aides aux familles s'élève à 105,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 111,85 euros en crédits de paiement, montant total qui est ventilé entre différents dispositifs, conformément au tableau présenté ci-après.

CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS AUX AIDES AUX FAMILLES

(en millions d'euros)

	PLF 2011	PLF 2012
Chèque vacances	33,9	35,8
Chèque emploi service universel garde d'enfants de 0 à 3 ans	33,5	54,9
Chèque emploi service universel garde d'enfants de 3 à 6 ans	25,2	
Réservations de places en crèche	10,1	21,1
Total	102,7	111,8

Source : projets annuels de performances pour 2010 et 2011.

— Le montant des dépenses prévues au titre du *chèque vacances* est estimé pour 2012 à 35,8 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 5,6 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011. Cette augmentation est liée à un accroissement du nombre de bénéficiaires, qui résulte de la modification du barème d'attribution de la prestation, intervenue au 1^{er} octobre 2011. Cette modification a inclus la création d'une nouvelle tranche de bonification de 30 % et une révision des seuils de ressources ⁽¹⁾.

(1) Jusqu'ici, cette prestation, remise aux agents sous la forme de titres de paiement spécialisés, reposait sur une épargne de l'intéressé, abondée d'une participation de l'État correspondant à 10, 15, 20 ou 25 % selon le revenu fiscal de référence de l'agent (plus le revenu fiscal de référence est faible, plus la bonification est élevée).

Le nombre des bénéficiaires serait de 115 000 pour l'exécution 2011 et devrait être de 130 000 en 2012 (+ 15 000). Le coût engendré par ces différentes modifications est évalué par le Gouvernement à 5,66 millions d'euros pour 2012. On peut s'étonner de l'augmentation de seulement 1,9 million d'euros prévue au présent budget par rapport au projet de loi de finances pour 2011 ; cependant, les informations transmises à votre rapporteur pour avis au cours des auditions ont montré que les crédits prévus en loi de finances initiale ne devraient pas être intégralement consommés : le différentiel entre la consommation des crédits pour 2011 et les crédits prévus pour 2012 correspondrait à l'évaluation précitée de 5,66 millions d'euros.

Par ailleurs, il résulte aussi des auditions qu'afin de promouvoir ce dispositif, des campagnes d'information sont indispensables, à l'image de celles qui sont déjà parfois mises en œuvre par l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV).

— Les crédits affectés au dispositif du *chèque emploi service universel (CESU)* pour la garde des jeunes enfants de moins de 3 ans, d'une part, et de 3 à 6 ans, d'autre part, s'élèvent à 56,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,95 millions d'euros en crédits de paiement.

Alors même que le projet annuel de performances indique que ces deux prestations connaissent une montée en charge significative depuis leur création, ce montant est en diminution de plus de 6 % par rapport à la loi de finances pour 2011. Ce même document indique qu'à compter du 1^{er} janvier 2012, l'octroi des CESU sera conditionné à la présentation de justificatifs de frais de garde durant les heures de travail ; le nombre de bénéficiaires en 2012 devrait être égal au nombre estimé pour 2011, soit 186 000 ⁽¹⁾.

— Le dispositif de *réservation de places en crèches* dans des aires géographiques adaptées aux besoins des agents (et non seulement dans leur commune de résidence) a été réactivé en 2007 et renforcé depuis 2008 – dispositif dit parfois aussi « *de réservation de berceaux* ». Le Gouvernement envisage, dans le projet annuel de performances, cette politique comme un complément aux dispositifs individuels d'aide à la garde de jeunes enfants. La dotation pour 2012 est de 13,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,1 millions d'euros en crédits de paiement, ce dernier montant correspondant à plus du double de celui de l'année précédente (10,09 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2011).

(1) En 2010, plus de 177 000 agents avaient bénéficié du CESU, pour un montant moyen de 306 euros par dossier.

b) Les aides au logement

Avec des crédits de paiement d'un montant de 7,44 millions d'euros (et des autorisations d'engagement de 5,2 millions d'euros), les mesures en faveur du logement subissent une diminution de 40,81 %, conformément au tableau suivant.

CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS AUX AIDES AU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	PLF 2011	PLF 2012
Aide à l'installation des personnels	7,5	5,2
Prêt mobilité	0,03	0
Réservations de logements sociaux	5,0	2,24
Total	12,6	7,44

Source : projets annuels de performances pour 2011 et 2012.

— L'aide à l'installation des personnels d'État, dotée de 5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, connaît une diminution de plus de 30 %, alors même que ce dispositif – destiné à favoriser la prise en charge des dépenses liées à la conclusion d'un bail – avait été rénové le 1^{er} septembre 2008, à la suite du relevé de conclusions du 21 février 2008 sur les politiques sociales⁽¹⁾. Quelque 7 000 agents devraient bénéficier de cette prestation en 2012.

— La dotation consacrée aux réservations de logements sociaux est elle aussi en chute, avec des crédits de paiement de 2,24 millions d'euros pour 2012 (soit une diminution de plus de 55 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011). Le projet annuel de performances justifie cette évolution par le fait que « le parc de logements étant maintenu à son niveau actuel, les besoins en financement sont strictement liés aux dépenses obligatoires afférentes aux conventions pluriannuelles conclues précédemment ».

Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis n'ont pas toujours confirmé cette analyse. La sous-consommation des crédits engagés les années précédentes, par exemple en 2010, pourrait-elle justifier cette diminution ? De l'aveu même du Gouvernement, les niveaux de réalisation inférieurs aux prévisions, en 2010, s'expliquent de la façon suivante : « le nombre de conventions de réservation de logement avec les bailleurs locaux n'a pas atteint le niveau envisagé notamment en raison (...) d'un décalage entre le nombre de réservations prévues et le nombre de logements livrés »⁽²⁾. Il serait dès lors spécieux d'en tirer argument pour postuler – au moins implicitement – l'absence de dépenses nouvelles. Au contraire, dans les faits, plusieurs conventions seraient

(1) Le champ des dépenses, initialement limité au premier mois de loyer et, le cas échéant, aux frais d'agence, a été élargi à la prise en charge du dépôt de garantie et des frais de déménagement ; en outre, les montants plafonds de la prestation ont été relevés.

(2) Rapport annuel de performances pour 2010.

sur le point d'être signées d'ici la fin de l'année 2011, conventions susceptibles d'engendrer des besoins de financement nouveaux pour 2012.

Une alternative au dispositif de réservation conventionnelle réside certes dans le recours au « contingent préfectoral », à savoir cette part des logements sociaux réservés à l'État, dont 5 % sont attribués à la fonction publique de l'État. Il est cependant parfois malaisé d'obtenir des informations sur la manière dont est utilisé, en pratique, ce contingent. On ne peut dès lors que se féliciter que le Gouvernement ait confié à l'inspection générale de l'administration, il y a quelques semaines, une mission d'évaluation de ce dispositif.

— Quant au *prêt mobilité*, qui faisait l'objet d'une dotation de 30 000 euros dans le projet de loi de finances pour 2011, il ne bénéficie d'aucun crédit dans le présent projet de loi de finances. Selon les éléments d'explication transmis à votre rapporteur pour avis par les services du Gouvernement, en 2010, 161 agents ont bénéficié d'un tel prêt et la dépense à ce titre s'est élevée à 0,01 million d'euros. *« Le faible nombre de demandes d'ouverture de droits, au regard des autres prestations d'action sociale interministérielle, semble être lié à la nature même de la prestation, à savoir un prêt – prestation par ailleurs proposée par plusieurs ministères – et non une aide remboursable. Face au constat du faible intérêt des agents pour la prestation, celle-ci devrait être supprimée à compter du 1^{er} janvier 2012 ».*

On peut enfin s'interroger sur cette diminution globale des crédits en faveur de la politique du logement à l'heure où le Gouvernement encourage les mobilités dans la fonction publique (*voir ci-après*).

c) Les aides aux retraités

Aux termes du relevé salarial du printemps 2011, a été décidé le rétablissement d'une aide au maintien à domicile des agents de la fonction publique de l'État, à compter du premier semestre 2012. À ce titre, sont prévus au présent budget 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2012.

Cette nouvelle aide est destinée aux retraités de la fonction publique de plus de 65 ans, sous conditions de ressources, ne percevant pas l'allocation personnalisée d'autonomie. Elle reposera, d'une part, sur une identification sociale et ciblée de ses bénéficiaires – définis par le projet annuel de performances comme *« les retraités de l'État les plus fragiles physiquement et financièrement »* –, d'autre part, sur *« une réponse appropriée et adaptée à leurs besoins »*. Il serait cependant utile de disposer d'éléments plus précis, tant qualitatifs que chiffrés, sur le public concerné.

Par ailleurs, le montant prévu au titre de la participation de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), à savoir 2,06 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de

paiement, est en légère augmentation par rapport au projet de loi de finances pour 2011 (2,02 millions d'euros – soit une hausse de 2 %).

d) La rénovation des restaurants administratifs

Pour 2012, des crédits à hauteur de 21,52 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,29 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés à la poursuite du programme de rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA), dans le cadre du plan pluriannuel 2007-2014. Cette dotation connaît une importante diminution, s'agissant des crédits de paiement, de 21,63 %.

Sans doute les opérations de remise en conformité des restaurants de Bastia, Carcassonne, Melun, Paris (restaurant administratif de la rue Barbet-de-Jouy), Tulle, Bobigny ou Angers sont-elles, comme le souligne le projet annuel de performances, désormais achevées. Cependant, la dotation pour 2012 devra permettre la poursuite des opérations pluriannuelles engagées – notamment à Angers et Évry – et la mise en œuvre de certains travaux particulièrement complexes – en particulier à Cergy et à Nîmes.

Le programme pluriannuel, initialement établi par la DGAFP pour la période 2007-2012, a fait l'objet d'un report : la poursuite de l'effort budgétaire est désormais requise en vue d'une remise en conformité de la totalité du parc à l'horizon 2014. C'est pourquoi le niveau des autorisations d'engagement pour 2012 est en augmentation par rapport à l'année précédente (+ 35 %).

L'indicateur 3.1. du projet annuel de performances (relatif au pourcentage de restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré comme conforme aux normes d'hygiène et de sécurité) a tiré les conséquences de ce report en ramenant le taux initialement fixé, pour 2011, à 80 %, à 69 % – la prévision pour 2012 étant de 78 %.

Cependant, le Gouvernement a déposé⁽¹⁾ un amendement tendant à diminuer à la fois les autorisations d'engagement et les crédits de paiement prévus dans le projet de loi initial, pour un montant de 1,8 million d'euros concernant cette imputation. Si cet amendement était adopté en séance publique, les autorisations d'engagement n'augmenteraient pas de 35 % mais de 24 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011 et les crédits de paiement seraient en diminution de plus de 30 %.

e) Les sections régionales interministérielles d'action sociale

La dotation pour 2012 au profit des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)⁽²⁾ s'élève à 2 millions d'euros, en autorisations

(1) Cf. le compte rendu et l'amendement annexés au présent avis.

(2) Ces commissions paritaires consultatives interministérielles, constituées auprès du préfet de région, sont chargées de mettre en œuvre les différentes formes d'action sociale. A titre d'exemple, les actions proposées peuvent être les suivantes : la mise en place de mesures de communication dans le domaine de l'action sociale, la mise en œuvre de propositions de séjours aux enfants et adolescents ou encore la

d'engagement comme en crédits de paiement. Ces sections consacrent désormais la quasi-totalité de leur budget à la mise en place de projets concrets d'action sociale, au bénéfice des agents de l'État dans la région. Les crédits pour 2012 sont en augmentation de 17,65 % par rapport à 2011, « *afin de permettre de financer la dynamique des projets d'action sociale mis en œuvre sur proposition des SRLAS* », selon l'explication avancée dans le projet annuel de performances.

2. L'action sociale ministérielle

L'action sociale ministérielle est de deux ordres.

D'une part, **chaque ministère** met en œuvre une **action sociale spécifique à destination de ses propres agents**. Selon les informations transmises par les services du Gouvernement à votre rapporteur pour avis, les crédits ministériels destinés à la restauration, au logement, aux familles, aux vacances, aux secours, mais également les subventions aux associations et mutuelles, représentent annuellement près de 560 millions d'euros.

D'autre part, certaines **prestations** individuelles, dites **interministérielles à réglementation commune**, sont gérées et financées au niveau ministériel, alors que le cadre juridique applicable est défini à l'échelon interministériel ⁽¹⁾.

Le montant consacré en 2010 aux prestations interministérielles à réglementation commune est estimé à 64,57 millions d'euros environ, dont :

– 38,25 millions d'euros pour la *prestation repas* (soit une proportion de 59,23 % du montant total) ;

– 0,14 million d'euros pour l'aide aux parents effectuant un séjour en *maison de repos* ou de *convalescence* accompagnés de leur enfant (0,21 %) ;

– 9,01 millions d'euros pour les *prestations pour séjours d'enfants* (13,96 %) ;

– et 17,17 millions d'euros pour l'aide aux *parents d'enfants handicapés* (26,59 %).

Ce même total s'élevait à 68,9 millions d'euros en 2009 et votre rapporteur pour avis ne peut que regretter cette diminution de plus de 6 % sur une année.

diffusion d'informations et d'études dans les domaines du logement, de la restauration administrative et de la petite enfance.

(1) Par la circulaire FP/4 n°1931 / 2B n°256 du 15 juin 1998.

Le montant de ces différentes prestations est revalorisé chaque année pour tenir compte de l'inflation de l'année précédente. Ainsi, toutes les prestations ont été revalorisées de 1,02 % au 1^{er} janvier 2011 ⁽¹⁾.

Au total, les mesures d'action sociale interministérielle, dont on a vu qu'elles s'élèvent à 148,6 millions d'euros pour 2012, représentent donc un peu moins de 20 % de l'ensemble des prestations sociales (ensemble de quelque 777 millions d'euros constitué des actions interministérielles, ministérielles – 560 millions d'euros – et interministérielles à réglementation commune – près de 70 millions d'euros). Il est d'autant plus important de veiller à préserver cette part, déjà réduite, que l'on souhaite véritablement mener une politique active de lutte contre les inégalités qui pourraient prévaloir entre les agents des différents ministères.

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

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a institué l'article 22 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et aux obligations des fonctionnaires pour fixer, dans le respect des exigences communautaires qui prévalent en matière d'aides d'État, les conditions dans lesquelles les employeurs publics participent au financement des garanties de protection sociale auxquelles leurs agents souscrivent. Ce régime est applicable aux trois versants de la fonction publique.

Votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de relever, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011, que la mise en œuvre de ces dispositions dans la fonction publique de l'État avait été relativement rapide ⁽²⁾. Aujourd'hui, l'ensemble du dispositif juridique est donc finalisé, aussi bien pour les civils que pour les militaires – pour les personnels militaires, un décret spécifique, calqué sur celui des agents civils, a en effet été publié ⁽³⁾.

Les procédures de mise en concurrence ont pu être quasiment finalisées en 2009. Le montant de l'aide à la protection sociale complémentaire s'est élevé en 2010 à 30,1 millions d'euros, alors même que celle-ci avait été suspendue depuis 2006.

En revanche, s'agissant de la fonction publique territoriale, un système spécifique, fondé notamment sur une procédure de « labellisation » des contrats ou

(1) À l'exception de l'allocation pour les enfants infirmes poursuivant des études ou un apprentissage entre vingt et vingt-sept ans : celle-ci a été revalorisée de 1,5 %, afin que le montant mensuel corresponde à 30 % de la base mensuelle de calcul des prestations familiales arrêtée au 1^{er} janvier 2011 – cette base a été fixée à 395,04 euros.

(2) Le décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'État et des établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels fixe les règles régissant le système d'aide rénové (il s'agit d'un dispositif de financement par des employeurs publics d'un ou plusieurs organismes de référence, sélectionnés après mise en concurrence).

(3) Décret n° 2010-754 du 5 juillet 2010 relatif à la participation de l'État et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire des militaires.

règlements des organismes garantissant la mise en œuvre du principe de solidarité entre les bénéficiaires (actifs et retraités), a été prévu par 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.

Alors que votre rapporteur pour avis avait déjà déploré, l'année dernière, l'absence de publication du décret requis pour l'application de cette mesure, une année plus tard, celui-ci se fait toujours attendre.

Interrogés sur ce point, les services du Gouvernement ont fait savoir que *« la construction de ce dispositif a donné lieu à une concertation interministérielle approfondie ainsi qu'avec les organismes de protection sociale, les associations d'élus et les syndicats au cours des années 2009 et 2010. Ce projet de décret a fait l'objet d'une validation par la Commission européenne le 23 février 2011 et a recueilli l'avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 22 décembre 2010 et du Conseil d'État le 31 mai 2011. Sa publication devrait intervenir à l'automne »*.

II. — L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS PUBLICS

Qu'il s'agisse de la poursuite de la politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ou du nouveau gel du point d'indice, une fois encore, le projet de loi de finances pour 2012 fait de la fonction publique l'une des variables clés de l'ajustement budgétaire.

A. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

1. La politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

Entre 2008 et 2012, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite aura conduit à réduire de 150 000 postes les effectifs de l'État, conformément au diagramme présenté ci-après.

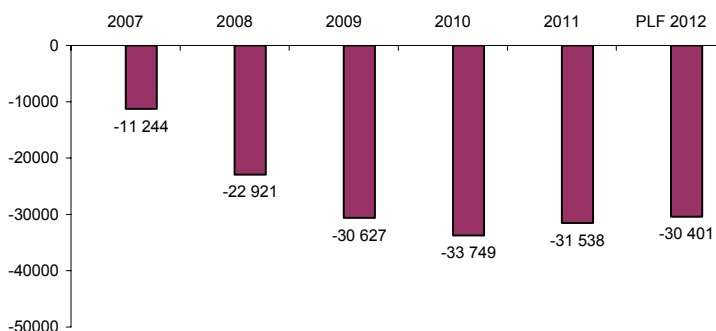
Cette question a été évoquée à plusieurs reprises par de nombreux interlocuteurs de votre rapporteur pour avis.

Un récent rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances de notre Assemblée a souligné les limites de cette politique (*voir ci-après*).

À travers ses auditions, votre rapporteur pour avis a constaté des divergences d'appréciation du nombre de postes ainsi réduits. Certains avancent le chiffre de 250 000, voire 300 000 et même davantage, comme cela est évoqué par la suite dans le rapport.

30 401 suppressions de postes sont prévues dans le présent projet de loi de finances.

VARIATION DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT DE 2007 À 2012



Source : dossier de presse gouvernemental sur le projet de loi de finances pour 2012.

En 2009, la diminution des effectifs de l'État s'était révélée moindre que prévu, en raison de départs à la retraite moins nombreux qu'initialement envisagé et d'une forme de rattrapage opéré par certains ministères compte tenu des suppressions d'emplois réalisées en 2008⁽¹⁾. Elle était néanmoins de 30 627 postes. En 2010, cette diminution a concerné 33 749 postes.

Pour 2011, la loi de finances initiale prévoyait 31 538 suppressions de postes, correspondant à une économie budgétaire de l'ordre de 800 millions d'euros, avec un effort particulièrement douloureux – déjà – au ministère de l'Éducation nationale, qui supportait plus de la moitié des réductions d'effectifs.

Dans le projet de loi de finances pour 2012, les 30 401 suppressions de postes envisagées sont réparties par ministère ou par budget annexe, conformément au tableau présenté ci-après.

LA RÉPARTITION PAR MINISTÈRES OU BUDGETS ANNEXES DES SUPPRESSIONS DE POSTES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

MINISTÈRES OU BUDGETS ANNEXES	PLF 2012 Schémas d'emplois en ETP
I. BUDGET GÉNÉRAL	- 30 258
Affaires étrangères et européennes	- 140
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	- 653
Budget, comptes publics et réforme de l'État	- 2 870
Culture et communication	- 93
Défense et anciens combattants	- 7 462
Écologie, développement durable, transports et logement	- 1 309
Économie, finances et industrie	- 245
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	- 14 000
Enseignement supérieur et recherche	0
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	- 3 621
Justice et libertés	515
Travail, emploi et santé	- 429
Services du Premier ministre	49
<i>dont programme 129 – « Coordination du travail gouvernemental »</i>	9
<i>dont programme 308 – « Protection des droits et libertés »</i>	15
<i>dont mission « Conseil et contrôle de l'État »</i>	25
II. BUDGETS ANNEXES	- 143
Contrôle et exploitations aériens	- 132
Publications officielles et information administrative	- 11
TOTAL GÉNÉRAL	- 30 401

Source : dossier de presse gouvernemental sur le projet de loi de finances pour 2012.

(1) Il s'agit des situations dans lesquelles certains ministères opèrent un rattrapage d'une avance prise précédemment par rapport à un schéma d'emplois arbitré donné.

Le ministère de l'Éducation nationale est le premier touché (- 14 000 ETP) ; viennent ensuite celui de la Défense et des Anciens combattants (- 7 462 ETP), celui de l'Intérieur (- 3 621) et celui du Budget (- 2 870). Il est vrai cependant que les effectifs du ministère de la Justice sont en augmentation (+ 515 ETP).

Les syndicats ont, au cours des auditions, dénoncé ces suppressions massives d'emplois publics. Il faut noter que, pour la première fois depuis 1984, les enseignants du secteur privé ont participé à la grève organisée dans l'Éducation nationale le mardi 27 septembre 2011.

Cette politique de réduction des effectifs de l'État continue à produire ses effets sur l'évolution globale de l'emploi public. En 2009, comme il en avait été l'année précédente, les effectifs de la fonction publique ont quasiment stagné, pour atteindre 5,3 millions de personnes – cette évolution correspond à une augmentation annuelle de 5 600 postes (+ 0,1 % des effectifs)⁽¹⁾.

Cette diminution de moyens humains n'est pas sans conséquences sur la qualité des services publics effectués dans les préfetures notamment (*voir également ci-après*).

2. La question ambiguë du retour catégoriel

L'économie résultant de la politique de réduction des effectifs de l'État est évaluée par le Gouvernement à près de 970 millions d'euros pour 2012. L'enveloppe des mesures catégorielles correspondant à cette économie s'établirait à 526 millions d'euros, dont un peu moins de 60 millions correspondant à l'effet de mesures décidées antérieurement à 2010⁽²⁾. Ce principe d'un retour catégoriel correspond à un engagement du Président de la République pris en 2007 : il peut se définir comme le principe du reversement aux fonctionnaires des économies induites par la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, à hauteur d'au moins 50 % du montant total des économies réalisées, sous la forme de revalorisations salariales.

Selon le Gouvernement, les ministères employeurs devraient mobiliser différents « leviers de revalorisation de carrières » : prime de fonctions et de résultats (PFR), intéressement collectif, plans de revalorisation de carrières et de fusions de corps, garantie individuelle du pouvoir d'achat, mesures de revalorisations indiciaires⁽³⁾, etc. (*voir ci-après la présentation de ces différents dispositifs*).

(1) Cette stagnation est liée au fait que la fonction publique territoriale (34 % des effectifs) a continué à créer des emplois (+ 35 000), de même que la fonction publique hospitalière (+ 15 000). Mais le rythme des créations d'emplois dans la fonction publique territoriale s'est ralenti : l'augmentation a été de 2 % en 2009, de 3,9 % l'année précédente et elle s'élevait à 3,4 % en moyenne depuis 1998.

(2) Document gouvernemental de présentation du budget.

(3) À titre d'exemple, lors du rendez-vous salarial d'avril 2011, le Gouvernement a annoncé la création, dans les corps dits « administratifs » de la catégorie C, d'un échelon spécial contingenté, doté de l'indice brut 499 – indice jusqu'à présent accessible aux seuls corps « techniques ». Le projet de décret créant cet échelon dans la fonction publique de l'État devrait être publié cet automne. Cette mesure a vocation à être transposée aux fonctions publiques territoriale et hospitalière. Cependant, les personnes entendues au

Comme il l'avait fait à l'occasion du projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur pour avis ne peut que regretter qu'aucun élément, dans les documents budgétaires, ne permette d'identifier précisément ce « retour catégoriel », par ministère et par type de mesures. De nombreuses personnes ont souligné, au cours des auditions, l'insuffisante lisibilité de cette politique indemnitaire. D'autres ont dénoncé l'individualisation du traitement des agents et les inégalités qu'elle engendre.

Pour 2010, selon les données transmises par les services du Gouvernement, l'exécution des mesures par ministère s'élève à un total de 547,3 millions d'euros, montant réparti conformément au tableau suivant.

L'EXÉCUTION DES MESURES CATÉGORIELLES PAR MINISTÈRE EN 2010

(en millions d'euros)

Ministère et budgets annexes	Nature des mesures catégorielles	Coût 2010 des mesures catégorielles
Affaires étrangères et européennes	Mesures indemnitaires	5,5
	Mesures statutaires	0,9
	Total	6,4
Alimentation, agriculture et pêche	Effet d'extension en année pleine (EAP) ¹	0,8
	Mesures indemnitaires	5,3
	Mesures statutaires	3,0
	Transformations d'emplois	1,2
	Total	10,3
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	Effet EAP	11,8
	Mesures indemnitaires	37,9
	Mesures statutaires	30,1
	Total	79,8
Culture et communication	Mesures indemnitaires	0,1
	Mesures statutaires	1,1
	Transformations d'emplois	0,1
	Total	1,3
Défense	Effet EAP	0,0
	Mesures indemnitaires	16,0
	Mesures statutaires	84,2
	Total	100,2

cours des auditions conduites par votre rapporteur pour avis se sont interrogées sur l'opportunité du principe d'un contingentement qui conduit à donner à cette disposition, avant même son entrée en application, un caractère restrictif.

Ministère et budgets annexes	Nature des mesures catégorielles	Coût 2010 des mesures catégorielles
Écologie, énergie, développement durable et mer	Effet EAP	0,0
	Mesures indemnitaires	1,1
	Mesures statutaires	23,3
	Transformations d'emplois	0,4
	Total	24,7
Économie, industrie et emploi	Effet EAP	0,6
	Mesures indemnitaires	8,6
	Mesures statutaires	0,5
	Total	9,6
Éducation nationale	Effet EAP	23,3
	Mesures indemnitaires	27,2
	Mesures statutaires	68,9
	Total	119,3
Enseignement supérieur et recherche	Effet EAP	5,8
	Mesures indemnitaires	5,0
	Mesures statutaires	2,9
	Total	13,7
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	Effet EAP	0,0
	Mesures indemnitaires	73,6
	Mesures statutaires	71,3
	Transformations d'emplois	4,4
	Total	149,2
Justice et libertés	Effet EAP	1,8
	Mesures indemnitaires	3,4
	Mesures statutaires	4,0
	Total	9,2
Santé et sports	Mesures indemnitaires	4,2
	Total	4,2
Services du Premier ministre	Effet EAP	0,2
	Mesures indemnitaires	3,5
	Mesures statutaires	0,1
	Transformations d'emplois	0,3
	Total	4,1
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	Effet EAP	0,0
	Mesures indemnitaires	10,4
	Mesures statutaires	0,6
	Transformations d'emplois	1,0
	Total	12,0
Total budget général		544,1

Ministère et budgets annexes	Nature des mesures catégorielles	Coût 2010 des mesures catégorielles
Contrôle et exploitations aériens	Mesures indemnitaires	1,4
	Mesures statutaires	0,2
	Total	1,6
Publications officielles et information administrative	Mesures indemnitaires	1,7
	Total	1,7
Total budgets annexes		3,3
Total État		547,3

Source : direction du Budget, données d'exécution

¹ Les décisions prises en gestion (« mesures nouvelles ») conduisent généralement à une augmentation (ou une diminution) des dépenses de l'année en cours, mais aussi parfois de l'année suivante, selon la date à laquelle les mesures prennent effet. Afin de prévoir l'ajustement de crédits nécessaires pour couvrir l'évolution de la dépense l'année suivante, il convient de calculer l'extension en année pleine (EAP) des mesures, encore appelée « effet report ». Le calcul de l'extension en année pleine s'effectue sur une durée totale de 12 mois de date à date.

Cette logique du « retour catégoriel » souffre enfin, par-delà son insuffisante lisibilité, de son ambivalence originelle. Outre qu'elle ne peut, à l'évidence, suffire à compenser la détérioration du pouvoir d'achat des agents, elle ne permet pas davantage d'atteindre l'objectif d'assainissement budgétaire fixé par le Gouvernement, à tel point que le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a récemment souligné la nécessité de modérer l'évolution de l'ensemble des mesures catégorielles en 2012⁽¹⁾. Bref, cette politique se révèle *in fine* un échec tant pour les fonctionnaires que pour les finances publiques.

3. Un avenir plus qu'incertain

En 2009, la Cour des comptes avait déjà mis en cause la pertinence de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite⁽²⁾.

De nombreuses voix s'élèvent pour s'inquiéter des effets d'une telle politique. À titre d'exemple, dans un livre noir de la révision générale des politiques publiques publié au début du mois de septembre 2011, une organisation syndicale a évalué à 500 000 le nombre d'emplois publics détruits entre 2007 et 2013 (en prenant en compte le non-remplacement des agents retraités, mais aussi les postes vacants non pourvus et les effets des fusions de directions entre ministères).

Au cours des auditions conduites par votre rapporteur pour avis, les syndicats ont dénoncé la démarche « aberrante », qui consiste à « troquer de

(1) Rapport d'information (n° 3551) déposé le 22 juin 2011, présenté par M. Gilles Carrez au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, préalablement au débat d'orientation des finances publiques.

(2) Cf. sur ce point l'avis de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2011, Fonction publique (n° 2863, tome II).

l'emploi contre du pouvoir d'achat », en une logique considérée comme « *perverse* », du « *moins nombreux, mieux payés* ».

Il est plus nouveau aujourd'hui que certains, au sein de la majorité, fassent part de leurs doutes. Selon M. Patrick Devedjian, ancien ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, « *le " un sur deux " est une règle systématique aveugle* »⁽¹⁾. Alors que le Gouvernement estime que la poursuite de cette politique « *conduira à réaliser des gains de productivité, tout en améliorant la qualité des services publics rendus à l'utilisateur* », selon le document de présentation budgétaire, la crainte pour la qualité du service rendu est, précisément, clairement exprimée : le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale considère, par exemple, que « *nous arrivons au bout de l'exercice* », faisant part « *de grandes difficultés pour la rentrée scolaire 2012* »⁽²⁾. Les auditions ont montré que, dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies.

Votre rapporteur pour avis a présenté, avec ses collègues MM. Marc Francina et Charles de La Verpillière, un rapport d'information sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique⁽³⁾. Ce rapport montre, notamment, que la gestion des effectifs par la révision générale des politiques publiques (RGPP) pourrait atteindre ses limites.

Ce rapport fait 22 propositions destinées, en particulier, à favoriser un diagnostic partagé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, un meilleur pilotage de la masse salariale pour une fonction publique plus adaptable et un suivi stratégique de la masse salariale des opérateurs de l'État.

B. LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES SOUS CONTRAINTE

Le présent projet de loi de finances se caractérise également par la diminution de la masse salariale de l'État : selon le Gouvernement⁽⁴⁾, « *pour la première fois, la masse salariale de l'État, hors contributions au compte d'affectation spéciale Pensions, diminue à périmètre constant de – 167 millions d'euros. C'est le résultat d'une politique de réduction des emplois, conduite dans la durée* ». Le Gouvernement rappelle qu'il assigne à la politique menée les trois objectifs suivants : intéresser les agents aux gains de productivité ; dynamiser les carrières et instaurer une rémunération au mérite et à la performance ; garantir le pouvoir d'achat des agents. Ces intentions ne résistent que très imparfaitement à l'examen des faits.

(1) Le Monde, 29 septembre 2011.

(2) Les Échos, 29 septembre 2011.

(3) Rapport d'information (n° 3797) déposé le 12 octobre 2011 par la commission des Finances en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique.

(4) Document de présentation budgétaire.

1. Le renouvellement du gel du point d'indice

Depuis la hausse du point d'indice de la fonction publique prévue par le décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010⁽¹⁾, aucune revalorisation n'a été effectuée par le Gouvernement, alors même que l'inflation atteint un niveau de 2,2 % en 2011⁽²⁾. C'est donc la deuxième année consécutive de gel, politique dont le caractère inédit a été souligné au cours des auditions conduites par votre rapporteur pour avis.

On ne peut donc que déplorer, comme il en a été à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, la nouvelle dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires en 2012. À cette évolution, il faut ajouter l'effet de l'augmentation progressive du taux de cotisation à l'assurance vieillesse, prévue par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

2. Les palliatifs des pertes de pouvoir d'achat

Comme lors du rendez-vous consacré à la politique salariale dans la fonction publique le mardi 19 avril 2011, le Gouvernement fait, pour le présent budget, une lecture globale de l'ensemble des mesures supposées favoriser l'accroissement du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique – par-delà la seule prise en compte du traitement.

Cet effet d'affichage ne peut faire illusion très longtemps. À titre d'exemple, une récente étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a montré que le salaire net moyen des fonctionnaires territoriaux avait régressé de 0,6 % en euros constants entre 2007 et 2008, compte tenu de l'inflation (+ 2,8 %), et cela malgré l'augmentation moyenne de 0,6 % de la valeur du point dans la fonction publique en 2008 et la mise en œuvre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)⁽³⁾.

Au total, pour l'ensemble des catégories de la fonction publique de l'État, les primes et indemnités ont représenté, en 2008, 23 % du traitement net global. Ce taux s'élève à 53 % pour les cadres et à 38 % pour les professions intermédiaires, alors que pour les professeurs et les professions scientifiques et culturelles, il est de 10 %.

a) La garantie individuelle de pouvoir d'achat

Consacrée par l'article 41 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, la garantie

(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) Taux de variation des prix à la consommation retenu par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2012 (ce taux est de 1,5 % en 2010, serait de 1,7 % en 2012).

(3) Xavier Besnard, « Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2008 », INSEE Première n° 1367, septembre 2011.

individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) constitue un complément financier différentiel, dont le montant a vocation à couvrir l'écart entre l'évolution du traitement et celle de l'inflation, sur une période de référence donnée. Elle résulte ainsi d'une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) de l'agent sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (IPC hors tabac, en moyenne annuelle), sur la même période.

Le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 avait fixé les principales modalités d'application de la GIPA. Il avait notamment défini les catégories de bénéficiaires concernés : les fonctionnaires civils des trois fonctions publiques, les magistrats et militaires à soldes mensuelles ; les agents non-titulaires des trois fonctions publiques, recrutés sur contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée, employés par le même employeur public de manière continue sur la période de référence de quatre ans prise en considération et rémunérés par référence expresse à un indice inférieur ou égal à la hors échelle B : cette dernière catégorie apparaît donc comme déterminée de manière particulièrement restrictive.

Le décret n° 2011-474 du 28 avril 2011 a précisé les dates des périodes de référence à retenir pour 2012 et 2013 : pour 2012, la période de référence court du 31 décembre 2007 au 31 décembre 2011 et, pour 2013, du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2012.

Selon le rapport annuel de la DGAFP sur l'état de la fonction publique pour 2010-2011 ⁽¹⁾, en 2010, 44,2 millions d'euros ont été versés au titre de la GIPA relativement à la période 2005-2009, sur le champ des dépenses de personnel de l'État (titre 2 de la LOLF), incluant les militaires, l'enseignement privé sous contrat, les universités et les établissements publics administratifs, pour un nombre de bénéficiaires d'environ 55 500.

Ce montant, relativement modeste par rapport à celui de 2009 (91 millions d'euros pour quelque 107 520 agents civils), s'expliquerait par la faiblesse du taux de l'inflation constatée en 2009.

Selon ce même rapport, en 2010, « *le ministère de l'Éducation nationale fournit, de loin, le plus important contingent, que ce soit en nombre de bénéficiaires (38 %) ou de montants versés (47 %). Les femmes bénéficiaires sont moins nombreuses (42 %) que les hommes et pour des montants versés inférieurs (780 euros contre 808 euros). Parmi les titulaires, les agents de catégorie A sont les premiers bénéficiaires (45 %) suivis des agents de catégorie B (41 %)* ». En outre, « *compte tenu de la population ciblée, les agents âgés de 50 ans et plus représentent 90 % des bénéficiaires de la mesure, avec une forte représentation des 55 ans et plus (70 % de l'ensemble) dans le dispositif 2010. Si l'on excepte les moins de 35 ans qui ne représentent que 0,1 % des bénéficiaires, le montant*

(1) Ce rapport devant faire l'objet d'une présentation devant le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État le 4 novembre 2011, les références à ce document se fondent, dans l'ensemble du présent avis budgétaire, sur le projet de rapport, qui a donc valeur provisoire.

moyen versé augmente avec l'âge pour atteindre 894 euros pour les agents âgés de 55 ans et plus ».

Les services du Gouvernement n'ont pas transmis de prévisions pour 2011 à votre rapporteur pour avis.

b) Le développement de la rémunération à la performance

Deux outils tendent aujourd'hui à favoriser le développement de la rémunération à la performance : l'un, de nature individuelle, la prime de fonctions et de résultats (PFR) ; l'autre, collectif, l'intéressement.

L'indicateur 1.2. du projet annuel de performances (PAP) définit la part des agents bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance ⁽¹⁾. Pour les agents de la catégorie A de la filière administrative, la prévision pour 2011 a été actualisée à la hausse (95 %, au lieu de 80 %). En revanche, pour les agents de la filière sociale et de la filière technique, les prévisions pour 2011 sont revues à la baisse (0 % en lieu et place de, respectivement, 50 % et 30 %). Selon l'explication figurant dans le PAP, « *le calendrier a en effet été décalé pour les premiers compte tenu du programme de fusions de corps. Pour la filière technique, la complexité technique du dossier entraîne des délais complémentaires d'expertise, qui ne permettront pas sa finalisation en 2011* ».

• *La prime de fonctions et de résultats*

La prime de fonctions et de résultats (PFR) a été instaurée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008. Cette prime, qui a vocation à se substituer aux régimes indemnitaires existants, se décompose en deux parts : l'une tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent (part F) ; l'autre liée aux résultats de la procédure d'évaluation individuelle, qui vise à apprécier la manière de servir (part R).

Cet aspect de la PFR suscite beaucoup de réserves de la part des représentants des fonctionnaires, lesquels en contestent les modalités d'attribution par la hiérarchie qui en font un élément de favoritisme.

Le corps des *attachés d'administration* a été le premier corps à pouvoir bénéficier de ce nouveau dispositif, chaque département ministériel devant y adhérer au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Au 1^{er} mai 2011, dix administrations, soit près de 70 % des corps d'attachés d'administration, avaient mis en place la PFR pour ces personnels.

(1) Dans le projet annuel de performances pour 2010, l'indicateur, qui portait auparavant sur les seuls directeurs, chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale, avait été étendu aux attachés ; à compter du projet annuel de performances pour 2011, la population cible de l'indicateur avait été élargie pour tenir compte des objectifs d'extension de la prime de fonctions et de résultats (PFR), en regroupant les agents de catégorie A et B de la filière administrative, les agents de la filière technique et les agents de la filière sociale.

Par ailleurs, l'application de la PFR a été étendue à d'autres corps de catégorie A, comme les *secrétaires des affaires étrangères* ou les *délégués au permis de conduire et à la sécurité routière*. Pour l'encadrement supérieur, les *administrateurs civils* et les *membres de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration* ont également bénéficié de ce nouveau dispositif. Sont par ailleurs concernés un certain nombre d'*emplois fonctionnels* comme les emplois de directeurs adjoints, chefs de service, sous-directeurs, chefs de projets et experts de haut niveau, les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État ou des statuts d'emplois ministériels (chef de mission, conseiller d'administration, chef de service administratif) ⁽¹⁾.

Enfin, la PFR a été appliquée aux *agents de catégorie B de la filière administrative*. Sept administrations l'appliquent à leur corps de secrétaires administratifs ou assimilés.

Les services du Gouvernement ont indiqué à votre rapporteur pour avis que la PFR devrait encore être progressivement étendue, notamment : aux *agents de catégorie C* de la filière administrative sur la base des demandes exprimées par les ministères ; aux *cadres d'emplois de la fonction publique territoriale* ⁽²⁾ ; ainsi qu'aux *corps et emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière*.

Ils ont précisé qu'à l'issue des discussions salariales de l'été 2010 avec les organisations syndicales, le Gouvernement s'était engagé, sur la période 2011 à 2013, à la poursuite de l'extension, dans la fonction publique de l'État, de la rémunération à la performance dans le cadre des fusions de corps ou de la création de corps interministériels. Dans cette perspective, le décret du 22 décembre 2008 est en cours de modification.

• *L'intéressement*

À la suite, notamment, du rapport de M. Michel Diefenbacher sur *L'intéressement collectif dans la fonction publique*, remis en mai 2009 au Premier ministre, 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 précise désormais que les indemnités perçues par les fonctionnaires peuvent « *tenir compte (...) de la performance collective des services* » (article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

(1) Voir notamment : arrêté du 27 janvier 2010 fixant les corps du ministère des Affaires étrangères et européennes bénéficiaires de la prime de fonctions et de résultats ; décret n° 2010-1206 du 12 octobre 2010 ; décret n° 2009-1211 du 9 octobre 2009 ; décret n° 2010-258 du 12 mars 2010.

(2) Conformément à l'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

En application de cette disposition, le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 ⁽¹⁾ a fixé les modalités de mise en œuvre d'une prime d'intéressement à la performance collective dans la fonction publique de l'État :

– la prime d'intéressement a vocation à être versée, en supplément du régime indemnitaire, à tout agent public exerçant ses fonctions dans une direction ou un service de l'État ou l'un de ses établissements publics ainsi qu'aux magistrats, agents contractuels et ouvriers de l'État ;

– pour prétendre au versement de la prime, une durée de présence effective minimale de six mois dans le même service est requise ;

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

– quatre catégories d'indicateurs pourront être retenues comme support de l'intéressement : la conduite des politiques publiques et la qualité du service rendu ; la maîtrise des coûts et l'efficacité des services ; la gestion des ressources humaines ; le développement durable.

Le dispositif devrait être mis en place dès 2012 et les premiers versements intervenir à partir de 2013. Plus de 2 millions d'agents seraient concernés ⁽²⁾.

Votre rapporteur pour avis souligne que les articles 40 et 41 de la loi du 5 juillet 2010 précitée ont respectivement ouvert la possibilité de mettre en place un dispositif d'intéressement collectif dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière. Or les décrets requis pour la mise en œuvre de ces dispositions n'ont toujours pas été publiés.

Dans le même temps, les auditions conduites par votre rapporteur pour avis montrent déjà les réticences avec lesquelles est accueilli ce dispositif d'intéressement collectif, qui pourrait bien, selon l'expression d'une des personnes entendues, n'avoir rien d'intéressant, ni rien de collectif... Certains ont dénoncé le « *passage en force* » du Gouvernement sur ce sujet. D'autres se sont interrogés sur l'absence de traduction budgétaire dans les différents ministères concernés.

Votre rapporteur pour avis ne peut, sur ce point, que reprendre les réserves émises l'année dernière : les rémunérations assises sur la performance doivent rester 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. La fonction publique n'a pas pour objectif principal d'augmenter sa productivité. La motivation des agents publics doit être stimulée moins par des incitations financières que par une amélioration des

(1) Ainsi que la circulaire du même jour, relative à la mise en place d'une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État et ses établissements publics.

(2) Information figurant sur le site internet du Gouvernement.

conditions de leur travail : sens et finalité des actions menées, intérêt des tâches imparties, possibilités de mobilité, perspectives d'évolution de carrière, etc.

c) La « monétisation » des comptes épargne-temps

La « monétisation » des droits portés sur le compte épargne-temps (CET) d'un agent pourrait constituer une autre forme d'abondement de la rémunération des agents publics. Celle-ci touche cependant de manière très inégale les différents agents :

– dans la fonction publique de l'État, en 2010, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis par les services du Gouvernement, quelque 53 675 agents ont bénéficié du rachat de jours de CET ⁽¹⁾ pour un montant total de 48,5 millions d'euros, soit un montant moyen de 905 euros par bénéficiaire, en augmentation de 82,1 % par rapport à 2009 (497 euros) ;

– dans la fonction publique territoriale, le nombre de CET s'élèverait à 88 300 fin 2007 ; l'annonce du dispositif de rachat de jours aurait eu un effet incitatif fort en 2007, où 46 500 comptes ont été ouverts, cependant que le flux annuel des premières années de montée en charge était plutôt de l'ordre de 15 000. Mais les services du Gouvernement indiquent dans le même temps qu'aucun rachat de jours de CET n'a eu lieu dans la fonction publique territoriale en 2009, le décret qui prévaut pour la fonction publique de l'État n'ayant pas été transposé ⁽²⁾ ;

– dans la fonction publique hospitalière, un dispositif spécifique de paiement des jours avait été mis en place pour permettre l'indemnisation à hauteur de 50 % des jours épargnés au 31 décembre 2007, mais il remonte maintenant à plus de trois ans.

d) Le recours aux heures supplémentaires

Les auditions menées par votre rapporteur pour avis ont aussi montré que les heures supplémentaires sont souvent utilisées par le Gouvernement comme un levier au service du pouvoir d'achat – levier cependant entaché d'une forme de précarité ⁽³⁾. De nombreuses personnes ont dénoncé l'explosion des crédits consacrés aux heures supplémentaires d'enseignement et aux crédits de vacations et de suppléances (hors cotisations), dans l'enseignement du premier degré comme dans celui du second degré.

Plus généralement, sur le champ des dépenses de personnel de l'État, incluant les militaires et l'enseignement privé sous contrat, 1,495 milliard d'euros a été versé au titre de l'ensemble des heures supplémentaires en 2010, alors que ce

(1) Sur le champ défini comme celui des ministères incluant les universités passées au régime des responsabilités et compétences élargies, hors militaires et enseignement privé sous contrat.

(2) Ce décret a été publié en 2010 (décret n° 2010-531 du 20 mai 2010).

(3) Ce levier est, en outre, plus qu'imparfait, dans la mesure où la question de la revalorisation des heures supplémentaires n'a pas été tranchée à ce jour.

montant s'élevait à 1,431 milliard en 2009 et 1,293 milliard en 2008 : l'augmentation est donc de 10,7 % entre 2008 et 2009 et de 4,5 % entre 2009 et 2010.

Selon les données transmises par le Gouvernement, si, dans la fonction publique territoriale, avec 26,6 millions d'heures supplémentaires donnant lieu à exonération en 2009, on observe une diminution d'environ 2 millions d'heures par rapport à 2008, en revanche, on note, dans la fonction publique hospitalière, en 2008, une légère augmentation – inférieure à 3 % – du volume d'heures supplémentaires payées (ce volume se situe à environ 2 millions d'heures, pour un montant d'un peu plus de 44 millions d'euros).

D'une manière générale, **l'ensemble des éléments constituant la politique salariale du Gouvernement** en direction des fonctionnaires contribue à rendre ces derniers désabusés et démotivés.

III. — LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Plusieurs priorités sont aujourd’hui assignées à la politique de la fonction publique, priorités synthétisées notamment dans le *Rapport annuel sur l’état de la fonction publique 2010-2011*, établi par la direction générale de l’administration et de la fonction publique. Votre rapporteur pour avis souhaite revenir sur certaines d’entre elles, qui se caractérisent soit par leurs implications budgétaires, soit par leur lien étroit avec le développement du dialogue social ⁽¹⁾.

A. LA DÉMARCHE « MÉTIERS » ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ

1. La politique de fusion des corps

Le Gouvernement a mis en œuvre, depuis plusieurs années, une politique de regroupement des corps dans des entités plus vastes, destinée à favoriser la mobilité du personnel, organiser une meilleure allocation des ressources humaines et élargir les possibilités d’avancement des agents, tout en privilégiant une logique « de métiers ».

Depuis 2005, les administrations ont procédé à la suppression de 320 corps. Au total, les fusions ont concerné 459 corps. La très grande majorité d’entre elles a été réalisée dans le cadre de la réforme statutaire de la catégorie C, conformément au tableau présenté ci-après.

LA POLITIQUE DE FUSION DES CORPS MISE EN ŒUVRE DE 2005 À 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<i>Nombre de corps concernés par une mesure de fusion</i>							
Catégorie A	4	12	30	4	4	5	59
Catégorie B	6	12	7	2	9	4	40
Catégorie C	-	28	298	13	17	4	360
Total	10	52	335	19	30	13	459
<i>Nombre de corps supprimés</i>							
Catégorie A	2	7	18	2	2	3	34
Catégorie B	3	7	4	2	6	2	24
Catégorie C	-	14	220	11	13	4	262
Total	5	28	242	15	21	9	320

Source : ministère de la Fonction publique.

(1) Sans donc prétendre à l’exhaustivité. On pourrait citer aussi, hors des deux champs ainsi définis, notamment le projet de loi (n° 3704) relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d’intérêts dans la vie publique, destiné à renforcer le volet préventif des dispositions applicables en matière de déontologie et de conflits d’intérêts, par la définition d’un socle de référence commun aux responsables publics, l’institution d’une obligation de déclaration d’intérêts pour ceux qui exercent les responsabilités les plus importantes ainsi que la création – en lieu et place des commissions de déontologie existantes – d’une nouvelle autorité administrative indépendante, l’Autorité de la déontologie de la vie publique.

Le Gouvernement estime cependant que le nombre de corps à faibles effectifs est encore trop élevé et déplore que la politique de fusion ait rarement dépassé le périmètre de chaque ministère. Il propose d'atteindre, au terme des cinq prochaines années, le nombre de 230 corps vivants, par la suppression de 150 corps. Les services du Gouvernement ont indiqué à votre rapporteur pour avis que le nombre de corps vivants devrait être ramené à 329 dès le premier semestre 2012.

Les moyens mobilisés pour atteindre cet objectif sont les suivants : la transformation de corps aujourd'hui régis par des statuts communs en corps interministériels ; la poursuite des fusions « traditionnelles » de corps, en particulier à l'occasion de la mise en place du « nouvel espace statutaire » de la catégorie B ⁽¹⁾ ; la réduction du nombre de corps à faibles effectifs, soit par leur mise en extinction, soit par l'intégration de leurs membres dans un autre corps relevant de la même logique de métiers.

2. Les mesures récentes en faveur de la mobilité

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique poursuivait les trois principaux objectifs suivants : lever les obstacles statutaires et pratiques à la mobilité des fonctionnaires ; prévoir de nouveaux outils au service d'une meilleure continuité et adaptabilité du service ; moderniser les pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines.

Les mesures prévues étaient nombreuses : l'assouplissement des conditions de détachement ; l'ouverture de possibilités nouvelles d'intégration directe d'un fonctionnaire dans un corps ou un cadre d'emploi de même catégorie ou de niveau comparable à celui de son corps d'origine ; l'institution d'un « droit au départ » ⁽²⁾ ; la reconnaissance des promotions dans le cadre d'un détachement ; l'accompagnement financier des mobilités ; le développement de possibilités de cumul d'emplois permanents à temps non complet ; le renforcement des dispositifs de réorientation professionnelle et de la pratique de l'entretien professionnel ; l'ouverture de la possibilité de recourir à l'intérim. Votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion de montrer que certaines de ces mesures, présentées comme des avancées par le Gouvernement, étaient susceptibles de fragiliser, voire précariser, la carrière des fonctionnaires ⁽³⁾.

(1) Ce « nouvel espace statutaire » vise à permettre le regroupement en une grille unique, harmonisée et revalorisée, des personnels de catégorie B qui relèvent jusqu'ici de grilles indiciaires différentes. Les auditions menées par votre rapporteur pour avis ont cependant montré aussi les limites de ce dispositif, qui ne convient pas toujours à certains agents, par exemple aux personnels techniques (soumis au classement indiciaire intermédiaire), dont le statut est en quelque sorte dilué dans ce nouvel espace, au détriment de la reconnaissance de leurs compétences et spécificités.

(2) En application du nouvel article 14 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, tout fonctionnaire peut demander, avec l'accord du service, à être détaché, mis en disponibilité ou placé en position hors cadres, ou à être intégré directement dans une autre administration.

(3) Cf. sur ce point l'avis de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2011, Fonction publique (n° 2863, tome II).

De nombreuses dispositions de la loi du 3 août 2009 étaient d'application directe et sont entrées en vigueur au lendemain de sa publication⁽¹⁾. D'autres requéraient la publication d'un texte réglementaire. Entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2011, de nouveaux décrets ont été publiés, destinés à définir les règles applicables aux dispositifs suivants : les nouveaux modes de détachement ou d'intégration des fonctionnaires⁽²⁾ ; l'extension du champ des activités pouvant bénéficier du régime de cumul d'activités (activités sportives, d'encadrement et d'animation, activités de services à la personne)⁽³⁾ ; l'indemnité d'accompagnement à la mobilité⁽⁴⁾ ; la gestion des dossiers individuels des agents publics sur support électronique⁽⁵⁾. Votre rapporteur pour avis observe cependant que certaines mesures réglementaires ne sont toujours pas prises, plus de deux années après la publication de la loi⁽⁶⁾.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, déposé au Sénat le 7 septembre 2011, comporte, dans son titre III, diverses mesures destinées, dans le prolongement de la loi du 3 août 2009 précitée, à assouplir les conditions dans lesquelles peuvent intervenir des détachements ou des intégrations entre corps et cadres d'emplois ainsi qu'à clarifier les règles d'avancement et de promotion des agents en détachement.

B. LA POLITIQUE DE GESTION DES ÂGES

1. L'emploi des seniors

Au-delà des mesures prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 pour favoriser l'emploi des seniors, en particulier dans la fonction publique⁽⁷⁾, le Gouvernement prépare un plan d'action-cadre définissant les orientations interministérielles prioritaires pour l'emploi des seniors

(1) Leurs modalités d'application ont été précisées par une circulaire du 19 novembre 2009, notamment pour ce qui concerne les nouveaux droits en matière de mobilité, les mesures liées à l'accompagnement des mobilités ainsi que les dispositions relatives au recrutement et au cumul d'activités.

(2) Décret n° 2011-67 du 18 janvier 2011 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers et à certaines modalités de mise à disposition ; décret n° 2011-541 du 17 mai 2011 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux.

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

(4) Décret n° 2011-513 du 10 mai 2011 relatif à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'État (l'indemnité d'accompagnement à la mobilité correspond à la différence entre le montant indemnitaire annuel effectivement perçu par l'intéressé dans son emploi d'origine et le plafond réglementaire annuel en vigueur dans le corps, cadre d'emploi ou emploi d'accueil).

(5) Décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique : ce décret contient des mesures relatives aux principes de gestion du dossier et aux modalités d'accès de l'agent à son dossier.

(6) Il en va ainsi, notamment, des modalités de mise en œuvre de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale (voir supra).

(7) Cf. sur ce point l'avis de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2011, Fonction publique (n° 2863, tome II).

dans la fonction publique de l'État, dans un triple but : un objectif macro-économique de développement de l'emploi ; une meilleure efficacité de la gestion des ressources humaines ; l'amélioration du « bien-être professionnel » de chaque agent.

Ce document, encore en cours de finalisation, devrait reposer sur les éléments suivants : la formation ; les entretiens à des âges-clés de la carrière (35-45-55 ans) ; le rôle de « managers de proximité » ; l'adaptation des emplois et des postes, en termes de statuts, d'activités et de compétences.

Sur la base de ces travaux, des négociations devraient être conduites avec les organisations syndicales avant la fin de l'année 2011⁽¹⁾. L'objectif poursuivi n'est cependant pas, comme l'ont précisé les services du Gouvernement à votre rapporteur pour avis, de cibler la situation des seuls seniors. Outre l'effet stigmatisant qu'aurait une telle politique, la gestion des âges implique un suivi individualisé suffisamment tôt dans la carrière.

Dans cette même perspective – pour une part –, le ministre de la Fonction publique entend aussi engager une concertation sur la question du développement du télétravail, notamment à la suite du rapport établi en juillet 2011 par le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) sur ce sujet⁽²⁾. L'article 40 *bis* de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011 et en instance d'examen par le Sénat, consacre un nouveau cadre juridique du télétravail dans le code du travail, tout en prévoyant expressément que ce cadre pourra faire l'objet d'adaptations par décret en vue de son application aux agents publics, « *après concertation avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique* ».

2. La réforme des retraites

Votre rapporteur pour avis note que la plupart des textes d'application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ont été publiés⁽³⁾. Il signale cependant que le sujet n'a pas été clos par cette loi.

(1) Information figurant dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour 2010-2011.

(2) Rapport sur les perspectives de développement du télétravail dans la fonction publique établi par MM. Michel Lartail et Cédric Siben, ingénieurs généraux des mines, et M. Benoît Bettinelli, ingénieur en chef des mines, au nom du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 15 juillet 2011. La problématique de la gestion des âges n'épuise pas, loin s'en faut, les motifs du recours au télétravail, comme le montre ce rapport qui évoque, entre autres motivations : la réduction du stress généré par les transports, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou encore une meilleure flexibilité des horaires.

(3) Cf. sur un rappel des principales mesures l'avis de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2011, Fonction publique (n° 2863, tome II). Celles-ci sont les suivantes : le relèvement des bornes d'âge de deux années ; l'alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui du secteur privé ; l'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants ; l'alignement des conditions d'attribution du minimum garanti sur celles de son équivalent dans le secteur privé, le minimum contributif ; l'abaissement de la condition de durée minimale de services nécessaire pour l'ouverture du droit à pension.

D'une part, la loi n° 2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement a suscité certaines réactions lors de sa discussion au Parlement, y compris parmi les membres de la majorité. On rappellera aussi que notre commission des Lois avait rejeté ce texte avant qu'il soit adopté finalement en séance publique. La publication du décret du 3 juin 2011 portant maintien dans un emploi de préfet montre que ces réticences n'étaient pas sans fondement.

D'autre part, l'article 62 du projet de loi précité relatif à l'accès à l'emploi titulaire étend aux agents non-titulaires les possibilités, ouvertes aujourd'hui aux fonctionnaires, d'une part de voir leur limite d'âge reculée d'une à trois années selon leurs charges de famille, d'autre part de prolonger leur activité au-delà de cette limite d'âge ainsi reculée, en cas de carrière incomplète et dans la limite de dix trimestres.

Ce même article clarifie en outre le champ d'application de la limite d'âge des contractuels, déjà relevée progressivement de soixante-cinq à soixante-sept ans dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires. Les missions de prestation de service ainsi que d'autres missions très ponctuelles, définies par décret en Conseil d'État, pourront être exercées au-delà de ces âges.

C. L'ÉTAT DU DIALOGUE SOCIAL

1. L'application de la loi du 5 juillet 2010 et les élections professionnelles du 20 octobre 2011

À la suite des « accords de Bercy » relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, conclus le 2 juin 2008 avec six organisations syndicales, la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a modifié les règles de représentativité syndicale en supprimant la présomption de représentativité et en fondant la légitimité des organisations sur leur audience électorale. Elle a aussi fixé de nouvelles règles de validité des accords collectifs, renforcé la place de la négociation collective dans la fonction publique et modifié le fonctionnement des différents organismes consultatifs.

Le rapport d'information (n° 3629) présenté en juillet 2011 par MM. Michel Issindou et Denis Jacquat au nom de la commission des Affaires sociales sur la mise en application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a montré (pp. 26 et suivantes) que des textes d'application réglementaire ont été publiés sur les sujets suivants : l'évolution du taux de cotisation des fonctionnaires (décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010) ; la réforme du minimum garanti (décret n° 2010-1744 du 30 décembre 2010) ; le départ anticipé des mères de trois enfants (décret n° 2010-1741 du 30 décembre 2010) ; la « condition de fidélité » pour l'ouverture du droit à pension (décret n° 2010-1740 du 30 décembre 2010) ; la réforme des modalités de calcul de la surcote (décret n° 2010-1740 précité) ; l'extinction de la cessation progressive d'activité (circulaire du ministre du Budget du 6 décembre 2010 et décret n° 2010-1740 précité).

Votre rapporteur pour avis a effectué, au mois de juillet dernier, un état des lieux de l'application réglementaire de la loi⁽¹⁾. Sur les 31 articles qui nécessitaient la publication d'un décret d'application, 14 seulement avaient fait l'objet d'une mesure réglementaire (parfois déjà tardive, compte tenu des échéances que constituaient les élections professionnelles – voir ci-après). Depuis, trois mois encore ont passé et cette situation n'a pas évolué. En particulier, les textes relatifs à la réforme de chacun des conseils supérieurs des trois versants de la fonction publique, ainsi qu'au nouveau Conseil commun de la fonction publique, n'ont pas été publiés. Les services du Gouvernement ont indiqué, au cours des auditions, qu'ils devraient l'être avant le 31 décembre 2011.

La loi du 5 juillet 2010 a aussi acté le principe d'une convergence, à terme, des dates des élections professionnelles dans les trois versants de la fonction publique. Une première étape est intervenue, le 20 octobre 2011, avec la tenue concomitante des élections professionnelles dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière :

– près de 2 millions d'agents de la fonction publique de l'État, de La Poste et de France Télécom étaient appelés à élire leurs représentants au sein de 1 900 instances de concertation (commissions administratives paritaires, commissions consultatives paritaires, comités techniques, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail⁽²⁾) ; dans la fonction publique hospitalière, plus de 950 000 agents ont élu leurs représentants dans plus de 3 800 établissements (commissions administratives paritaires locales et départementales et comités techniques d'établissement) ; la durée du mandat des représentants du personnel siégeant dans l'ensemble de ces instances a été fixée à quatre ans ;

– au-delà du choix des représentants des personnels au sein des instances de concertation, ce scrutin visait à déterminer les acteurs de la négociation collective, car ce sont les organisations syndicales siégeant dans les instances de concertation qui négocieront désormais (le champ de la négociation collective étant élargi à tous les sujets concernant la vie professionnelle et sociale) ; c'est aussi à partir des voix obtenues à ces élections que seront déterminées les organisations syndicales pouvant s'opposer à un accord collectif⁽³⁾ ;

– par ailleurs, les résultats des élections aux comités techniques seront également pris en compte pour recomposer le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière et le nouveau Conseil commun de la fonction publique ;

(1) Comme co-rapporteur du rapport d'information (n° 3626) présenté avec M. Pierre Morel-A-L'Huissier au nom de la commission des Lois sur la mise en application de la loi du 5 juillet 2010 précitée.

(2) On rappelle que les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ont vocation à connaître des sujets collectifs, les commissions administratives et les commissions consultatives paritaires des sujets d'ordre individuel.

(3) La loi du 5 juillet 2010 pose le principe de la validité d'un accord collectif s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des voix lors des dernières élections professionnelles au niveau où l'accord est négocié (ce principe sera applicable à partir de 2014).

– pour la première fois dans la fonction publique de l'État, les représentants du personnel au sein des comités techniques ont été élus par l'ensemble des agents, titulaires mais aussi non-titulaires ; en outre, ces votes étaient destinés à désigner les représentants du personnel siégeant dans les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, nouvellement créés dans la fonction publique de l'État en lieu et place des comités d'hygiène et de sécurité ;

– l'accès aux élections a été élargi puisqu'ont pu présenter des candidatures toutes les organisations syndicales constituées depuis au moins deux ans, sous la réserve qu'elles satisfaisaient aux deux conditions d'indépendance et de respect des valeurs républicaines ;

– au ministère de l'Éducation nationale, pour la première fois, le vote électronique par Internet a constitué l'unique modalité de vote.

Ces élections professionnelles se sont traduites par un taux de participation très variable selon les ministères. Il s'élèverait à 51,5 % dans la fonction publique de l'État et 48,63 % dans la fonction publique hospitalière. Pour certaines organisations syndicales, la faiblesse – et la diminution sensible – du taux de participation, qui avoisine d'ordinaire les 60 %, seraient avant tout liées aux difficultés d'organisation du scrutin, engendrées notamment par le recours au vote électronique.

Les résultats ne sont, à ce jour, pas consolidés⁽¹⁾. Dans la fonction publique de l'État, la FSU resterait en première position avec 17,1 % de l'ensemble des voix (40,6 % au ministère de l'Éducation nationale), devant FO (16,7 % des suffrages), la CGT (15,0 %), la CFDT (14,6 %), l'UNSA (13,8 %), Solidaire (8,1 %), la CGC (5,3 %), la CFTC (3,8 %) et la FGAF (1,3 %).

Dans la fonction publique hospitalière, la CGT serait arrivée en tête avec 33,5 % des voix, devant la CFDT (24,46 % des voix), FO (22,72 %), SUD (8,66 %), l'UNSA (4,37 %), la CFTC (2,83 %), la CNI (coordination nationale infirmière – 0,62 %) et la CFE-CGC (0,33 %).

2. L'accord sur la santé et la sécurité au travail

L'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique a été signé le 20 novembre 2009 par sept des huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique, les associations d'employeurs territoriaux, un représentant du collège employeur du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et la Fédération hospitalière de France.

Cet accord comprend quinze mesures destinées à favoriser l'amélioration des conditions de travail et à contribuer au développement d'une véritable culture

(1) Les agents du ministère de la Justice ne voteront que le 22 novembre 2011 et certains décomptes – marginaux – restent à effectuer dans la fonction publique hospitalière. Les résultats présentés ci-après ont été publiés par Liaisons sociales, n° 15 964, 26 octobre 2011.

de prévention, notamment grâce à l'amélioration de la connaissance des risques professionnels.

Interrogés sur ce point par votre rapporteur pour avis, les services du Gouvernement ont rappelé les principales mesures prises pour l'application de cet accord : en 2010 ont été notamment clarifiés les droits des agents lors de congés pris pour raisons de santé ; en 2011, l'accent a été mis sur la publication des mesures réglementaires, en particulier pour l'institution des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ⁽¹⁾, ainsi que sur l'étude de plusieurs marchés publics ayant pour objet la réalisation d'outils méthodologiques pour les employeurs publics, afin d'améliorer la prévention des risques professionnels (notamment psychosociaux) et le fonctionnement des instances médicales. Votre rapporteur pour avis observe néanmoins que le décret relatif aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de la fonction publique territoriale n'a pas été publié.

Selon les services du Gouvernement, « à l'été 2011, la plupart des mesures prévues par l'accord ont été mises en œuvre ou sont en cours de finalisation ».

Votre rapporteur pour avis ne peut enfin omettre de se faire l'écho des nombreuses remarques recueillies au cours des auditions, qui attestent la prégnance de la préoccupation sur les conditions de travail – le terme de « souffrance » a souvent été utilisé. Par-delà les événements qui ont marqué l'actualité ces dernières semaines, avec notamment le suicide d'un enseignant, les inquiétudes sont grandes, de manière structurelle, au ministère de l'Éducation ou dans la fonction publique hospitalière, pour ne prendre que ces deux exemples ⁽²⁾.

3. L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

À la suite du rapport établi par Mme Françoise Guégot sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ⁽³⁾, le Gouvernement a entamé une concertation avec les organisations syndicales sur ce même sujet au mois de mai 2011, en organisant des groupes de travail portant sur les thèmes suivants : l'état des lieux statistique ; la conciliation entre vie professionnelle et vie privée ;

(1) Décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 portant modification du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

(2) Ce constat vient encore d'être confirmé par un rapport établi conjointement par la Mutuelle générale de l'éducation nationale, l'École supérieure de l'éducation nationale et la banque Casden (La qualité de vie au travail dans les lycées et collèges. Le « burn-out » des enseignants). Selon ce rapport, 30 % des enseignants songeraient à cesser l'exercice de leur profession.

(3) Rapport au Président de la République, L'égalité professionnelle homme-femme dans la fonction publique, mars 2011. Ce rapport fait le constat d'inégalités persistantes entre les femmes et les hommes. À titre d'exemple, alors que les femmes représentaient 57,1 % des agents de la fonction publique de catégorie A au 31 décembre 2008, à cette même date, la fonction publique de l'État ne comptait que 20,3 % de femmes occupant des emplois de direction. Concernant plus particulièrement la fonction publique territoriale, une étude de l'Institut national des études territoriales (INET) de juillet 2010 établissait un constat comparable (Du plafond de verre aux plafonds de verre : l'inégal accès des femmes et des hommes aux emplois de direction générale des grandes collectivités territoriales).

les conditions d'accès des femmes aux emplois supérieurs ; l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans le secteur privé.

Ces échanges ayant confirmé la nécessité de disposer d'un outil statistique nouveau – il existe, notamment, des disparités importantes entre les instruments utilisés pour les différents versants de la fonction publique –, le projet de loi précité relatif à l'accès à l'emploi titulaire comporte un article prévoyant la transmission par le Gouvernement au Conseil commun de la fonction publique d'un rapport sur les mesures mises en œuvre pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

On observe par ailleurs que, le 20 septembre 2011, le ministre de la Fonction publique a réactivé le comité des directeurs des ressources humaines public-privé sur le thème de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ⁽¹⁾.

Les services du Gouvernement ont également indiqué à votre rapporteur pour avis que, sur la base des travaux précités, une négociation sera prochainement engagée entre le ministre de la Fonction publique et les organisations syndicales en vue de la conclusion d'un accord sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique.

Au cours des auditions, certaines organisations syndicales ont souligné que des solutions trouvées au cas par cas, donnant lieu à la conclusion d'accords applicables dans certains ministères, pouvaient, parfois, suffire à prendre en compte cette préoccupation ⁽²⁾.

D. LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ, ENTRE TITULARISATION ET « CDISATION »

1. La part croissante des non-titulaires parmi les agents de l'État

Votre rapporteur pour avis constate, année après année, que la proportion des agents non-titulaires dans l'emploi public continue à progresser : établie à 14,6 % en 1998, elle était de 16,6 % en 2008 et a atteint, en 2009, 16,8 %. En 2009, on dénombrait 891 263 agents non-titulaires (nombre total en augmentation de 1,6 % par rapport à l'année 2008, où ils étaient 877 591).

C'est que l'accroissement du recours aux non-titulaires dans la fonction publique de l'État se poursuit : après une hausse de 3,9 % entre 2007 et 2008 (+ 12 851 personnes), l'augmentation est encore de 4 % entre 2008 et 2009 (+ 13 832). Comme le souligne le rapport de la DGAFP sur l'état de la fonction publique pour 2010-2011 : « *les données attestent d'une hausse du recours aux*

(1) Ce comité, créé en février 2008, ne s'était pas réuni depuis juin 2010.

(2) L'exemple a ainsi été donné du plan d'action 2011-2013 en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, signé au ministère de l'Économie le 8 avril 2011 par les sept fédérations syndicales qui y sont représentées. Ce plan comporte cinq volets : l'amélioration de la connaissance de la situation des femmes ; des mesures pour favoriser leurs carrières ; des adaptations de l'offre de formation ; des dispositions pour concilier la vie professionnelle et la vie privée ; une meilleure communication.

non-titulaires sur longue période dans la fonction publique de l'État : depuis 1998, leur part dans l'emploi (ministères et établissements publics administratifs réunis) a progressé de 2,5 points. Cette augmentation a été plus marquée au cours des années récentes : la part de non-titulaires est passée de 13,4 % fin 2007 à 14,3 % fin 2008, puis à 15,1 % fin 2009. Fin 2009, on dénombre ainsi 360 907 agents non-titulaires dans l'ensemble de la fonction publique de l'État »⁽¹⁾.

Le même rapport note que « la prise en compte de la quotité de temps de travail de ces agents au 31 décembre 2009 aboutit à évaluer le nombre d'équivalents temps plein (ETP) à 288 907 : en moyenne, un agent non-titulaire de l'État travaille à hauteur de 80 % d'un temps plein ».

On observe une même tendance dans la fonction publique hospitalière, où sont dénombrés environ 175 355 non-titulaires fin 2009, chiffre qui correspond à une progression annuelle de + 1,2 %. Cette progression est inférieure à celle qui avait été observée en moyenne annuelle depuis 1998 (+ 4,7 %). Il faut dire que la part des non-titulaires s'est accrue de 4,2 points en dix ans dans la fonction publique hospitalière, passant de 11,7 % en 1998 à 15,9 % en 2009.

En revanche, la part des non-titulaires continue à baisser dans la fonction publique territoriale : avec 355 001 agents non-titulaires fin 2009 (après 357 304 fin 2008), un agent territorial sur cinq est concerné par ce statut d'emploi.

Le tableau présenté ci-après synthétise ces différents résultats.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AGENTS NON-TITULAIRES
DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES DEPUIS 1998**

	1998		2008		2009		ÉVOLUTION 1998 - 2009		ÉVOLUTION 2008 - 2009	
	Non titulaires	Part de non- titulaires (en %)	Non titulaires	Part de non- titulaires (en %)	Non titulaires	Part de non- titulaires (en %)	En effectifs	En moyenne par an (en %)	En effectifs	En %
Fonction publique de l'État	307 706	12,5	347 075	14,3	360 907	15,1	53 201	1,5	13 832	4,0
Fonction publique territoriale	260 959	20,9	357 304	20,2	355 001	19,7	94 042	2,8	- 2 303	- 0,6
Fonction publique hospita- lière	105 777	11,7	173 212	16,0	175 355	15,9	69 578	6,3	2 143	1,2
Total	674 442	14,6	877 591	16,6	891 263	16,8	216 821	2,6	13 672	1,6

Source : rapport sur l'état de la fonction publique 2010-2011 (DGAFP).

(1) Il est vrai que, au-delà de cette tendance de long terme indéniable, le même rapport indique, pour ce qui concerne la progression constatée entre 2008 et 2009, que celle-ci est liée à l'inclusion dans le périmètre de 15 000 agents de Pôle emploi sous statut privé. Cependant, alors même que le nombre de non-titulaires dans les ministères est en diminution en 2009 (- 8 300 personnes), les effectifs sont, à l'inverse, orientés à la hausse dans les établissements publics administratifs (+ 22 100 personnes en 2009, après une hausse de + 10 700 agents en 2008).

Ces données ne prennent pas en compte l'évolution du nombre des emplois aidés dans les trois fonctions publiques. Celui-ci avait bondi sous l'effet de la crise en 2009, passant de 111 300 à 144 100. Il a connu une nouvelle hausse, certes moindre, entre 2009 et 2010, pour atteindre 147 100.

2. Le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels

Face à ce qu'il faut bien appeler une forme de précarisation croissante de l'emploi public, le Gouvernement a ouvert une négociation en 2010 avec les partenaires sociaux, négociation qui a conduit à la signature d'un protocole d'accord avec six organisations syndicales représentatives de la fonction publique (UNSA, CGT, FO, CFDT, CGC, CFTC), le 31 mars 2011.

Le 7 septembre 2011, le Gouvernement a déposé au Sénat le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Les principales mesures de ce projet de loi qui porte transposition de l'accord du 31 mars 2011, sont les suivantes :

– pour une durée de quatre années à compter de la publication de la loi, est ouverte une voie d'accès à l'emploi titulaire des agents occupant un emploi permanent de l'administration, qu'ils soient en contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée depuis plus de quatre ans, moyennant le passage d'un examen professionnalisé ;

– pour les agents en fonction à la date de publication de la loi, est prévue une possibilité d'accès à un contrat à durée indéterminée des personnes ne pouvant ou ne voulant postuler à la titularisation, à la condition qu'elles aient été recrutées pour pourvoir des besoins temporaires et aient été employées depuis six années au moins au cours des huit dernières années par le même employeur public ⁽¹⁾ ;

– de manière à prévenir les situations de recours abusifs aux contrats à durée déterminée, la reconduction d'un tel contrat sous la forme d'un contrat à durée indéterminée, après une période de six années, sera subordonnée à la condition d'exercice de fonctions « *de même catégorie hiérarchique* » auprès d'un même employeur public – cette référence permettant de lever les incertitudes liées à la seule notion, utilisée aujourd'hui, de « *contrats successifs* » ; en outre, sont clarifiées les durées et conditions de renouvellement des contrats conclus pour répondre à des besoins temporaires.

Si l'on ne peut que souscrire à l'objectif très général affiché par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi – à la suite de l'accord du 31 mars 2011, améliorer les conditions d'emploi des agents contractuels et favoriser leur accès à l'emploi titulaire –, les auditions conduites par votre

(1) Cette condition d'ancienneté est réduite à une période de trois ans pour les agents âgés d'au moins cinquante-cinq ans à la date de publication de la loi.

rapporteur pour avis ont révélé, avant même que ne commence la discussion au Parlement, les interrogations qui entourent cette initiative.

Le Gouvernement estime à 40 000, voire 50 000, le nombre d'agents susceptibles d'être concernés par la procédure de titularisation telle qu'il l'a prévue dans le projet de loi. Cependant, de l'avis de certaines personnes entendues, peu d'agents en contrat à durée indéterminée, en particulier parmi les personnels de catégorie A ou A+, pourraient y trouver un intérêt, notamment pécuniaire. Ce sont davantage des agents en contrats à durée déterminée de longue date, comme certains professeurs vacataires, dont les contrats sont parfois scandaleusement reconduits sur une vingtaine d'années, qui pourraient se porter candidats.

Par ailleurs, le nombre de 100 000 agents, avancé par les services du Gouvernement, susceptibles d'être concernés par la procédure de requalification de leur contrat en contrat à durée indéterminée telle qu'elle est définie par le projet de loi, correspond au public éligible : mais rien n'assure que celui-ci pourrait être atteint dans les faits.

La question de la reconduction des contrats à durée déterminée correspond à des préoccupations réelles. L'exemple a été donné, au cours des auditions, de la pratique de certains ministères modifiant telle clause d'un contrat de travail et faisant *de facto* repartir à zéro la période de computation du délai de six années à compter de laquelle un contrat à durée déterminée doit, en principe, être reconduit sous une forme à durée indéterminée, ou encore du délai de latence de quelques semaines laissé entre la conclusion de deux contrats à durée déterminée, avec le même effet – que cet effet soit ou non recherché.

Les personnes entendues par votre rapporteur pour avis se sont, en outre, étonnées de l'absence de prise en compte de l'impact financier du projet de loi dans le budget pour 2012 ⁽¹⁾.

D'autres encore ont déploré que soit traitée la seule situation des agents remplissant les conditions d'éligibilité à la date de publication de la loi (en quelque sorte, le « stock ») et non – ou insuffisamment – les personnes susceptibles de l'être (le flux).

De manière plus générale, certaines personnes enfin se sont inquiétées de l'inspiration de cette politique gouvernementale, telle qu'elle pouvait être entrevue dans le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* présenté par M. Jean-Ludovic Silicani en 2008. En résumé, comme l'a formulé l'une d'elles, un petit noyau de titulaires prenant en charge les fonctions régaliennes, de nombreux contractuels gravitant autour...

(1) Et cela alors même que l'étude d'impact du projet de loi indique que la réforme pourra se traduire par des surcoûts, au moins dans certains cas (notamment outre-mer). En outre, l'organisation des examens professionnalisés en vue de la titularisation ne sera pas sans incidences financières pour les collectivités concernées.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du vendredi 4 novembre 2011, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, et de M. François Sauvadet, ministre de la Fonction publique, sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012.

M. Yves Deniaud, président, rapporteur spécial pour les crédits de la politique immobilière de l'État et le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Madame la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, monsieur le ministre de la fonction publique, je suis heureux de vous accueillir en compagnie de M. Bernard Derosier, qui supplée M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois. Le président Jérôme Cahuzac, retenu, m'a prié de l'excuser auprès de vous.

Nous sommes réunis pour vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2012 consacrés aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaine », « Régimes sociaux et de retraite » et « Remboursements et dégrèvements ».

Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie est destinée à privilégier les échanges entre les ministres et les députés en donnant toute leur place aux questions et à vos réponses.

Nos débats seront chronométrés, afin de respecter la durée de trois heures préalablement fixée par la Conférence des présidents.

Je rappelle aussi à nos collègues que la Conférence des présidents a décidé également que le temps de parole serait limité à cinq minutes pour les questions des rapporteurs et à deux minutes pour les questions des autres députés. Les auteurs de questions disposeront le cas échéant d'un droit de suite en cas de réponse incomplète.

M. Bernard Derosier, président, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour les crédits de la fonction publique. En tant que membre de l'opposition, je ne peux que constater que nous nous trouvons, dans la présente commission élargie, dans une situation presque d'union nationale !

La Commission des lois s'est plus particulièrement intéressée au programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ce programme regroupe les crédits pour la formation interministérielle des agents de l'État et l'action sociale interministérielle, ainsi que ceux correspondant aux missions d'études et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Au-delà de l'examen de ces crédits, 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, de la mise en œuvre de la loi sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique – avec notamment les élections du 20 octobre dernier –, ou encore du projet de loi, déposé au Sénat, relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

(...)

M. Marc Francina, *rapporteur spécial pour les crédits de la fonction publique et de la mission « Provisions »*. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de porter 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, d'autre part, à 227,9 millions d'euros en autorisations d'engagement – en hausse de 3,1 % – et à 230,2 millions d'euros en crédits de paiement – en augmentation de 4,3 %. Cette évolution témoigne de la volonté du Gouvernement de garantir la poursuite de la mise en œuvre des prestations sociales à destination des agents de la fonction publique, ce dont je me réjouis.

L'action « Formation des fonctionnaires », qui regroupe essentiellement les dotations de l'École nationale d'administration (ENA) et des instituts régionaux d'administration, voit ses crédits ramenés à hauteur de 81,6 millions d'euros en 2012.

Monsieur le ministre, dans le cadre de la préparation de ce rapport spécial, j'ai souhaité rencontrer les responsables de l'ENA. Ce contrôle effectué sur place à Strasbourg m'a permis, un an après que le contrat d'objectifs et de performance ait été signé entre l'ENA et l'État, de faire le point sur la réforme de la scolarité initiée en 2009, ainsi que sur les différentes actions mises en œuvre par l'École, notamment en ce qui concerne la classe préparatoire intégrée et la formation continue. Ce déplacement m'a permis d'apprécier la qualité des installations mises à disposition de l'ENA, mais aussi de prendre toute la mesure de l'activité internationale de celle-ci, action qui, à mon sens, mériterait d'être davantage reconnue.

Ma première question, monsieur le ministre, a trait à la réforme envisagée du classement de sortie de l'ENA, à laquelle j'ai cru comprendre que vous étiez attaché. Alors que le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, actuellement déposé au Sénat, pourrait donner l'opportunité de mettre en œuvre cette réforme, pouvez-vous en détailler les modalités envisagées, et plus particulièrement les mesures visant à préserver la nouvelle procédure de sortie de l'ENA de tout caractère arbitraire ?

En ce qui concerne l'action sociale interministérielle, qui représente près de 65 % des crédits du programme, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit

de porter les autorisations d'engagement à 146,3 millions d'euros – en hausse de 5,2 % – et les crédits de paiement à 148,6 millions d'euros – en hausse de 7,5 %. L'augmentation de ces crédits tient notamment à la création d'une nouvelle prestation, l'aide au maintien à domicile de retraités de la fonction publique, pour laquelle il est prévu 10 millions d'euros en 2012. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous en préciser les modalités d'attribution ?

La politique de la fonction publique ne saurait bien évidemment se réduire à la seule mesure de réduction des effectifs. Les travaux récents de la Mission d'évaluation et de contrôle consacrée à la masse salariale de la fonction publique d'État, à laquelle j'ai eu l'honneur de participer, ont d'ailleurs identifié un certain nombre de pistes pour garantir la soutenabilité de cette masse salariale. Cependant, l'ampleur de nos déficits publics impose inévitablement la maîtrise des effectifs de l'État.

En 2012, ceux-ci devraient ainsi connaître une réduction d'environ 30 400 ETPT au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Au total, grâce à la poursuite de ce non-replacement, le nombre de postes non remplacés sur la période correspondant à la législature serait de l'ordre de 150 000 ETPT.

En 2012, les dépenses de rémunération des personnels devraient ainsi connaître, pour la première fois, une baisse, évaluée à 167 millions d'euros. Il s'agit là, de toute évidence, du signe tangible de la constance et de l'efficacité du Gouvernement dans son action de réduction des effectifs.

À ce sujet, pouvez-vous nous faire part de votre sentiment sur l'éventuelle poursuite, au-delà de la présente législature, de cette politique de non-remplacement ?

J'évoquais tout à l'heure, à propos de la suppression du classement de sortie de l'ENA, le dépôt au Sénat du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Pouvez-vous nous préciser les grandes lignes de ce texte, qui vise notamment à répondre aux situations de précarité que connaissent parfois certains de ces agents ? Quel est son calendrier d'examen ? Quelles sont les conséquences pour les finances publiques des titularisations que permettrait son adoption ?

Enfin, un sujet me tient particulièrement à cœur. S'il n'est pas sans lien avec l'action sociale interministérielle portée par votre ministère, il concerne, non pas uniquement la fonction publique, mais notre société dans sa globalité : je veux parler de l'inégalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Ce phénomène, contre lequel nous devons tous lutter, existe malheureusement aussi dans la fonction publique : dans les services de l'État, les postes de direction sont encore très majoritairement occupés par des hommes. Ma question sera donc

simple et directe : quelles actions envisagez-vous de conduire pour parvenir à une vraie égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique ?

(...)

M. Bernard Derosier, *président et rapporteur pour avis*. Avec 227,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 230,2 millions en crédits de paiement, les crédits du programme 148 « Fonction publique » sont en augmentation de 4,3 % par rapport à l'année dernière. Cette hausse est liée à un accroissement des financements au profit de l'action sociale interministérielle. Elle traduit toutefois des évolutions contrastées et ne saurait masquer la chute de plus de 55 % de la dotation allouée aux réservations de logements sociaux, au moment même où de nouvelles conventions sont sur le point d'être conclues.

Cette diminution des crédits du logement social est d'autant plus surprenante que le Gouvernement entend encourager la mobilité dans la fonction publique. Le recours au « contingent préfectoral » constitue certes une alternative aux réservations conventionnelles. Il semblerait qu'une mission vienne d'être confiée à l'inspection générale de l'administration pour évaluer ce dispositif. Monsieur le ministre, pouvez-vous revenir sur la politique du logement social conduite par le Gouvernement ?

Selon un communiqué de presse du Gouvernement, le budget de l'action sociale aurait plus que doublé, passant de 68 millions d'euros en 2006 à 138,5 millions en 2011. L'année 2006 est opportunément choisie : dans mon avis sur le projet de loi de finances pour 2007, qui avait vu les crédits augmenter de 50 % par rapport à 2006 pour s'élever à 102 millions, j'expliquais que cette augmentation résultait pour partie d'un effet d'optique, lié à un changement de périmètre du budget, et qu'elle ne permettait pas de revenir à un niveau comparable à celui de 2002, à savoir 122,8 millions. La vérité, c'est que la majorité en place depuis 2002 n'a pas augmenté de 50 % les crédits de l'action sociale : si l'on tient compte de l'inflation, ils ont diminué de quelque 5 % en euros constants sur la période 2002-2011.

Plus généralement, la modestie des crédits du programme 148, qui ne représentent que 2,7 % de ceux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », explique qu'ils ne reflètent que très imparfaitement l'ensemble de la politique de la fonction publique.

J'ai souhaité cette année entendre ses principaux acteurs au cours d'une vingtaine d'auditions. Incertitudes et contrainte sont les deux mots qui résument le mieux l'état d'esprit général.

Comment ne pas vous interroger sur les 30 401 suppressions de postes supplémentaires prévues dans la fonction publique de l'État pour 2012 ? Le Gouvernement évoque une réduction de 150 000 postes entre 2008 et 2012. Mais, selon certains de mes interlocuteurs, ce sont jusqu'à 500 000 emplois publics qui pourraient avoir été détruits entre 2007 et 2013, si l'on prend en compte les postes

vacants non pourvus et les effets des fusions de directions entre ministères. Quelle est votre analyse ?

Le retour catégoriel, censé permettre aux fonctionnaires de bénéficier à hauteur de 50 % des économies induites par les non-remplacements, ne satisfait personne. La répartition des montants entre ministères est souvent illisible et l'individualisation du traitement des agents engendre des inégalités. Cette politique n'atteint ni l'objectif de revalorisation du pouvoir d'achat des fonctionnaires puisque, cette année encore, le Gouvernement gèle le point d'indice, ni celui d'assainissement des finances publiques, comme l'a indiqué le rapporteur général de la Commission des finances, ni bien sûr celui de l'amélioration du service rendu – la situation dans certaines préfectures ou sous-préfectures en témoigne.

Que répondez-vous à ceux qui dénoncent la diminution du pouvoir d'achat dans la fonction publique, par-delà les effets d'annonce, notamment sur l'intéressement ? L'INSEE vient de publier une étude montrant que le salaire net moyen des fonctionnaires territoriaux a diminué de 0,6 % en euros constants entre 2007 et 2008, et cela malgré la mise en œuvre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).

Vous m'avez dit récemment tout l'intérêt que vous portiez aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Le rapport que j'ai rédigé avec Marc Francina et Charles de La Verpillière à l'issue de ces travaux vient d'être publié. Il comporte vingt-deux propositions destinées à favoriser un diagnostic partagé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires et un meilleur pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État. Comment le Gouvernement les prendra-t-il en compte ?

Le temps qui m'est imparti ne me permet pas d'aborder l'ensemble des volets de la politique que vous conduisez. Je me bornerai donc à vous demander des éléments d'information sur quelques points.

À la suite de la loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social, les élections professionnelles se sont tenues le 20 octobre dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière. Elles ont été marquées par quelques dysfonctionnements, dus notamment au vote électronique obligatoire au ministère de l'éducation nationale, où le taux de participation n'a atteint que 40 %, contre 60 % auparavant. Le Gouvernement entend-il apporter une réponse favorable aux organisations syndicales qui demandent la constitution d'une enquête administrative ?

En matière de conditions de travail, les préoccupations des fonctionnaires sont grandes, comme l'ont montré les événements tragiques des semaines passées – je pense notamment au suicide d'une enseignante. Comment répondez-

vous aux inquiétudes qui s'expriment au ministère de l'éducation nationale ou dans la fonction publique hospitalière ?

Enfin, le Gouvernement s'apprête à défendre un projet de loi sur la titularisation et la « CDIisation » des agents publics non-titulaires. Quelles garanties proposez-vous à ceux qui s'inquiètent, après la loi sur la mobilité des fonctionnaires, d'une précarisation croissante des carrières ? Vous avez évoqué, s'agissant de ce projet de loi, monsieur le ministre, une disposition relative à la suppression du classement de sortie de l'ENA. Sans esprit de polémique, comment éviter toute forme de partialité, pour ne pas dire – comme Marc Francina – d'arbitraire ? Le nouveau dispositif aura-t-il vocation à s'appliquer à d'autres concours de la fonction publique ?

J'observe que votre budget ne prévoit pas de crédits pour la mise en œuvre de ce projet de loi. Or, même si les fonctionnaires susceptibles d'en bénéficier sont déjà en place, les difficultés à pourvoir certains postes outre-mer et l'organisation de concours nécessitent des crédits.

Mon dernier mot sera pour la fonction publique territoriale, qui peut constituer un véritable laboratoire au service de la modernisation des fonctions publiques, mais qui peut aussi être l'oubliée des réformes, comme l'a montré la manifestation des sapeurs-pompiers d'hier. Quelles évolutions envisagez-vous dans les prochains mois au bénéfice des agents territoriaux ?

Mme Valérie Pécresse, *ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.*

(...)

Le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, appliqué de manière souple et intelligente, a produit des résultats significatifs.

Ce n'est nullement une règle aveugle : ainsi, le ministère de la justice n'y a pas été soumis, voyant au contraire ses effectifs augmenter sur cinq ans, tandis que le taux de non-remplacement était de plus de 60 % au ministère du budget.

D'autre part, l'application de la règle du « 1 sur 2 » se fonde sur des mesures de réforme : la plupart des suppressions d'emplois repose sur des mutualisations de services, des recentrages de l'État sur son cœur de métier ou sur la dématérialisation des procédures. Les 150 000 suppressions de postes sur la durée du quinquennat correspondent à une baisse de 1,5 % par an des effectifs. On ne peut donc parler de « coupes sombres » ou de démantèlement du service public.

(...)

M. François Sauvadet, *ministre de la fonction publique.* Comme vous l'avez relevé, monsieur Francina, avec 230 millions d'euros, le budget dont j'ai la

responsabilité est en augmentation. Vous avez souligné également que cette augmentation était due à des postes très spécifiques. Ainsi, l'accompagnement des personnes âgées en difficulté, qui était une demande des organisations syndicales, avec lesquelles nous avons beaucoup travaillé, bénéficie d'une enveloppe de 10 millions d'euros. Nous sommes en train d'examiner les conditions dans lesquelles nous allons concentrer cet effort sur les personnes les plus en difficulté.

La semaine dernière, et pour la première fois dans l'histoire, le Comité interministériel d'action sociale, qui est présidé par la CFDT, a adopté à l'unanimité le budget de l'action sociale. Cela témoigne que le dialogue social peut survivre en dépit des contraintes budgétaires que nous connaissons. Nous avons fait le choix d'une méthode à la française, « gagnant-gagnant », de gestion de la modernisation du service au public.

Je renvoie ceux qui parlent d'une paupérisation de la fonction publique au rapport de la Cour des comptes. On ne peut pas, dans le même temps, reconnaître que le niveau de retour aux fonctionnaires des économies induites a dépassé ce qui avait été prévu, et prétendre qu'il n'y a pas eu d'amélioration. Il y a eu un dialogue social extrêmement nourri, qui se traduit par une concertation permanente.

J'ai noté avec une grande satisfaction, monsieur le rapporteur spécial, ce que vous avez dit des grandes écoles de la République. Je sais que vous avez vous-même rencontré le directeur et les élèves de l'ENA. Vous avez mesuré la qualité des classes préparatoires intégrées, aussi bien dans les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) qu'à Paris. J'invite ceux qui les présentaient comme des gadgets à rencontrer ces élèves issus de la diversité. En dépit de parcours parfois difficiles, ils manifestent un engagement fort au service de la République, une volonté de parvenir et de réussir qui mérite d'être accompagnés, comme j'ai pu le constater encore hier à Bastia.

Le sujet du classement de sortie de l'ENA n'est pas nouveau. La représentation nationale s'en est elle-même saisie en adoptant la suppression de ce classement *via* un amendement contestable, non pas sur le fond, mais sur la forme : il s'agissait en effet d'un cavalier législatif.

Sur ce dossier, j'ai beaucoup consulté. Le directeur de l'ENA m'a fait part de sa volonté de moderniser ce système de recrutement de la plus haute fonction publique, qui fait que les mieux classés choisissent leur destin, alors que ceux qui se trouvent en bas du classement se retrouvent dans les tribunaux administratifs ou les chambres régionales des comptes même s'ils souhaitent travailler dans d'autres secteurs. Tout cela mérite d'être modernisé !

Si les anciens élèves ont formulé des réserves, par nostalgie peut-être, j'ai constaté chez les élèves actuels une attente de modernisation. J'ai également entendu le vice-président du conseil d'État, qui est également le président du conseil d'administration de l'ENA, ainsi que M. Jean-Pierre Jouyet, président du comité de mise en œuvre de la réforme de l'État. À l'issue de ces consultations,

j'ai acquis la conviction, en plein accord avec le Premier ministre et le président, qu'il fallait réformer les modalités de recrutement, en s'assurant qu'elles continuent de satisfaire l'exigence d'impartialité et de préserver de toute tentation de népotisme.

Nous avons mis en place un dispositif, dont certains pointent d'ores et déjà du doigt la complexité avant d'en avoir mesuré tous les contours et alors même qu'il a été validé par le Conseil d'État.

À l'issue de sa scolarité, chaque énarque adressera un dossier anonyme au corps ou au ministère qu'il souhaite intégrer. Il sera convié à un entretien par son employeur potentiel, qui décidera de retenir ou non sa candidature, une commission composée de trois personnes étant chargée de valider les affectations. Cette nouvelle procédure permettra de moderniser le recrutement dans la haute administration, autorisant la rencontre entre les aspirations de l'impétrant et celles de l'employeur.

S'agissant d'une école aussi prestigieuse, je comprends que cette réforme fasse débat, mais il faut raison garder : il ne s'agit pas d'une révolution ! En outre, cette réforme touche quatre-vingts personnes, à l'issue d'un parcours solide. Dans ces conditions, l'évocation des risques d'une telle réforme me paraît plutôt exprimer une nostalgie plutôt que traduire une projection dans l'avenir, dans lequel, avec le Gouvernement, je m'inscris clairement. Quoi qu'il en soit, c'est *via* un amendement au projet de loi relatif à la lutte contre la précarité dans la fonction publique que je proposerai cette réforme au Sénat, où je sais que Jean-Pierre Sueur fourbit ses armes avec un soin tout particulier.

Nous avons beaucoup travaillé avec les organisations syndicales sur l'aide au maintien à domicile (AMD), afin de faire porter l'essentiel de l'effort sur les publics les plus en difficulté. Une enveloppe de 10 millions supplémentaires a été accordée. J'ai souhaité qu'on prenne le temps de poursuivre le dialogue avec les organisations syndicales. Notre volonté est qu'elle soit opérationnelle au 1^{er} mars 2012. Je vous propose de tenir les rapporteurs spéciaux informés de l'avancement de ce dossier.

On estime que cette aide concernera 5 000 personnes. Nous avons convenu, à l'issue de deux réunions de travail avec le Comité interministériel d'action sociale, de confier la gestion de l'AMD à la Caisse nationale de l'assurance vieillesse. Pour les cinq premières tranches de revenus, cette aide s'élèvera de 1 147 euros à 1 198 euros pour une personne seule. J'envisage de présenter l'ensemble du dispositif le 13 décembre, lors de la prochaine réunion du Comité interministériel d'action sociale.

La règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été beaucoup décriée, certains jugeant même la méthode brutale. J'invite ces derniers à regarder ce qui se passe chez nos voisins européens, qui sont confrontés aux mêmes contraintes budgétaires. En Angleterre, où le périmètre de

la fonction publique est similaire au nôtre, 300 000 emplois seront supprimés au cours des trois prochaines années. Alors qu'ailleurs, on diminue les traitements et les pensions de retraite, la Cour des comptes a considéré que le Gouvernement avait même été au-delà de l'engagement du Président de la République de jouer « gagnant-gagnant » dans la réforme de la fonction publique.

La règle du « 1 sur 2 » est à mettre en parallèle avec les réformes engagées, telles que le plan de modernisation de la défense, la fusion de l'administration des impôts et du Trésor, ou la dématérialisation des procédures. Je ne me satisferai jamais de l'idée que c'est en ne changeant rien qu'on assurerait le meilleur service au public : la fonction publique doit évoluer pour s'adapter à une société en mutation !

Cette règle permettra en effet la suppression de 30 400 ETP en 2012, dont 14 000 dans l'éducation nationale. Dans cette administration, une meilleure organisation de la carte scolaire permettrait de réaliser des économies. Dans certaines des 343 communes que compte ma circonscription, il arrive qu'on maintienne des classes uniques de neuf élèves, alors qu'il suffirait de constituer un pôle garantissant une offre scolaire de proximité. J'invite chacun à faire preuve de responsabilité. Est-il normal que la Corse compte 40 % de fonctionnaires ?

Je conviens que la réforme provoque des changements importants. Ainsi, la réforme de l'administration territoriale (RéAT), et la création de directions départementales interministérielles ont pu provoquer des pertes de repères. J'ai d'ailleurs placé au cœur du dialogue social la question des risques psychosociaux, qui sera débattue notamment dans le cadre des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Le management et l'accompagnement des agents vont devenir un élément majeur de la réussite de la réforme dans un monde en mutation. La formation participera aussi de cet effort de modernisation de notre fonction publique – je vous rappelle que l'ensemble des ministères y consacre 2,2 milliards d'euros au total.

Par ailleurs, je tiens tout particulièrement, comme l'ensemble du Gouvernement, à ce que le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire, qui doit être soumis au Sénat à la mi-décembre, soit voté avant la fin de la législature, l'État devant se montrer exemplaire en la matière.

Les trois fonctions publiques comptent environ 891 000 agents en contrats à durée déterminée. Si le recours à ces contrats est parfois indispensable, trop souvent il sert à assurer des emplois permanents. On voit ainsi des contrats de trois ou six mois être renouvelés pendant une dizaine d'années. C'est un problème récurrent, quelle que soit la majorité : il y a eu seize plans de titularisation depuis 1946.

La nouveauté, c'est que nous proposons qu'au bout de six ans les CDD soient transformés automatiquement en CDI. Pour les personnes concernées, cela représenterait une avancée considérable. Par ailleurs, chaque ministère ouvrira

l'accès à la titularisation à ceux qui ont occupé le même emploi pendant quatre ans, et pour les quatre ans à venir. La valorisation des acquis de l'expérience ne devra pas se faire au détriment de ceux qui ont fait l'effort de suivre des formations et de passer des concours. Par parenthèses, je me félicite qu'on s'apprête à supprimer la notation pour privilégier l'entretien dans l'évaluation du parcours professionnel des agents des collectivités.

Je suis très engagé en faveur de la parité hommes-femmes. Aux quotas, je préfère l'idée de promouvoir, à compétences égales, un égal accès des hommes et des femmes à tous les postes hiérarchiques. Plutôt que de réserver certains postes à des femmes, il convient de faire en sorte que le parcours professionnel, et en particulier le temps de travail, soient compatibles avec l'exercice d'une vie personnelle et familiale. J'ai donc rencontré Mme Guégot, et engagé, dans le cadre de l'agenda social, une négociation avec les organisations syndicales. Par ailleurs, une disposition du projet de loi qui doit être présenté au Sénat rend obligatoire la remise au Conseil commun de la fonction publique – qui devrait être installé à la fin de l'année – d'un rapport annuel sur l'état d'avancement de la politique visant l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions de direction.

Il est anormal que les femmes, qui représentent 60 % des effectifs de la fonction publique française, n'aient accès qu'à 8 ou 9 % des postes de haute responsabilité. Notre administration a le devoir de se montrer exemplaire dans ce domaine.

(...)

Je partage la préoccupation exprimée par M. Derosier sur le logement social, et je confirme qu'une mission de l'inspection générale de l'administration est en cours. Elle doit permettre d'optimiser l'offre de logements sociaux – en particulier s'agissant du contingent préfectoral de 5 % – et d'améliorer leur gestion. Cette mission, lancée en lien avec les organisations syndicales, est le prélude à une remise à plat du système.

J'ai proposé une nouvelle gouvernance du suivi de l'action sociale, que le Comité interministériel d'action sociale a validée. Désormais, le pilotage sera effectué à un rythme trimestriel. Je n'exclus pas d'examiner la situation territoire par territoire, dans la mesure où la question du logement – notamment s'agissant des agents occupant un premier emploi – ne se pose pas de la même manière en Île-de-France et dans d'autres régions. Il nous faut donc une gestion adaptée.

J'en viens aux résultats des élections professionnelles, un sujet évoqué ce matin au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Pour la première fois, 3 millions d'agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État étaient appelés à voter pour élire leurs représentants. Lors d'un nouveau rendez-vous, en 2014, l'ensemble de la fonction publique sera concerné. Ces élections doivent permettre de renouveler la composition d'un certain nombre d'instances, comme les commissions administratives paritaires ou

les comités techniques. Elles permettront également aux agents – c'est la nouveauté – d'élire leurs représentants au sein du Conseil commun de la fonction publique.

Bien entendu, nous avons tout fait pour que les agents participent à ce grand rendez-vous de la démocratie sociale. Le Gouvernement a fait un effort considérable pour sensibiliser les publics concernés par ces élections, notamment ceux qui étaient appelés aux urnes pour la première fois, comme les contractuels et les ouvriers spécialisés. Non seulement nous nous sommes adressés directement à 3 millions de personnes, mais nous avons appelé l'attention des DRH de tous les ministères sur l'importance de l'enjeu. À Bercy, ce travail a été d'une particulière qualité puisque ce ministère a connu un taux de participation parmi les plus élevés : 83 %. En moyenne, et si l'on ne compte pas le ministère de l'éducation nationale, le taux de participation a été supérieur à ce qui avait été enregistré dans le passé : 76 % contre 75. Les électeurs étaient un peu plus nombreux : 434 000.

Il est vrai que deux problèmes se sont posés. Tout d'abord, un dysfonctionnement est survenu au ministère de la justice, qui a empêché l'arrivée des bulletins dans les délais. Afin de ne pas priver certaines personnes de leur droit de vote, notamment par correspondance, nous avons, avec le garde des sceaux, pris la décision de reporter les élections au 22 novembre, date des élections à France Télécom.

Pour ce qui concerne les personnels de l'éducation nationale, le taux de participation est passé de 64 % à 38,5 %, ce qui a été pour moi une surprise. Mais il est trop commode de faire porter la responsabilité de cette chute sur le mode de votation, comme l'ont fait certains représentants syndicaux. Je rappelle que le vote électronique a été également employé à La Poste, où le taux de participation a été de 80 %. De plus, les agents disposaient de sept jours pour voter : un tel délai donnait à une personne jugeant la procédure trop complexe le temps de se renseigner. Enfin, j'observe que, l'année précédente, dans l'enseignement supérieur et la recherche, nous avons connu, avec un mode de votation traditionnel, un taux de participation de 30 %. C'est donc bien rapidement que l'on a accusé le vote électronique, un mode de votation moderne auquel je crois beaucoup.

Dans ces conditions, je n'ai aucunement l'intention de lancer une enquête administrative. En revanche, j'ai décidé de réunir d'ici à la fin du mois de décembre les organisations syndicales et les responsables des votes de l'ensemble des ministères afin de tirer les leçons du scrutin et de développer les bonnes pratiques.

J'ai déjà indiqué à quel point la prise en compte des risques psychosociaux était une de mes préoccupations. J'apprécie, dans ce domaine, la responsabilité dont font preuve les organisations syndicales. Lorsque l'on est déjà en situation de fragilité pour des raisons personnelles, le fait de connaître d'importants changements professionnels peut prendre une tout autre dimension. Une bonne

pratique managériale doit donc nous inciter à prendre très au sérieux les risques psychosociaux. Les plateformes RH sont d'ailleurs alertées à ce sujet.

Je comprends la préoccupation de M. Derosier à l'égard de la fonction publique territoriale, mais l'initiative d'une évolution peut également venir des employeurs. Je suis déterminé à travailler sur les convergences, car elles sont déterminantes pour favoriser la mobilité, laquelle est elle-même la clé d'un épanouissement dans la carrière. Cela implique notamment de pouvoir effectuer une partie de son parcours dans le privé. Or j'ai entendu un très haut fonctionnaire dissuader de jeunes agents de le faire parce que cela pourrait nuire à leur carrière et que le retour dans le corps d'origine serait trop difficile.

Il est temps de faire bouger les choses !

Quoi qu'il en soit, je suis prêt à faire évoluer la fonction publique territoriale. Ainsi, si l'intéressement collectif doit être effectif dans la fonction publique de l'État dès le 1^{er} janvier 2012, je souhaite qu'il puisse en être de même dans les collectivités territoriales.

J'ajoute que la création d'un nouveau corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM) est une avancée importante en faveur de la mobilité.

S'agissant du pouvoir d'achat, nous avons déjà répondu.

Le gel du point d'indice, dont on parle souvent, n'empêche pas la poursuite du déroulement de la carrière. Dans la mesure où le point d'indice n'est qu'un des aspects du traitement des fonctionnaires, il ne faut rien dramatiser. Le recours catégoriel a permis, entre 2009 et 2011, d'allouer 1,4 milliard d'euros supplémentaires à la fonction publique d'État. En euros courants, la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) continue de progresser dans ce versant de la fonction publique, ce qui a représenté une hausse du pouvoir d'achat de 3,5 % en 2009 et de 2 % en 2010. Depuis 2007, cette hausse atteint presque 10 %. Je vous renvoie à cette occasion aux remarques de la Cour des comptes, qui nous reproche presque d'en avoir trop fait dans ce domaine.

La question des sapeurs-pompiers est assez compliquée. En outre, elle relève de la compétence du ministre de l'intérieur. Je vous suggère donc de vous adresser à lui.

M. Jacques Alain Bénisti. Un sujet fait aujourd'hui polémique, celui de la baisse de 1 à 0,9 % du plafond de la cotisation des collectivités territoriales au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cette décision fait suite à un rapport de la Cour des comptes montrant que le CNFPT dispose de capacités financières déjà très importantes, du fait de la progression des effectifs, mais surtout parce que les missions qui lui ont été retirées, comme les concours et l'emploi, représentaient 30 % de son activité. Il est donc absolument faux de prétendre que la diminution de 0,1 % du taux de cotisation menace la formation des fonctionnaires territoriaux : c'est un pur mensonge !

Par contre, les centres de gestion (CDG) – qui, eux, ont vu leurs missions largement étendues – sont aujourd’hui en très grande difficulté. À l’origine, d’ailleurs, le transfert de missions du CNFPT vers les CDG devait s’accompagner d’un système de « revoyure », afin de permettre à ces derniers de faire face aux surcoûts engendrés. Deux ans plus tard, force est de constater que la compensation financière n’est pas suffisante, loin s’en faut. Les CDG ne peuvent donc pas tous assumer les nouvelles missions qui leur sont dévolues.

De plus, le système de rétribution actuel de 0,7 % par le CNFPT aux centres de gestion coordinateurs régionaux mériterait vraiment d’être simplifié.

Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation ? Ne serait-il pas envisageable de réaffecter aux CDG, qui en ont bien besoin, les sommes retirées au CNFPT, ou à tout le moins d’augmenter le pourcentage reversé aux CDG pour leur permettre de faire face à leurs nouvelles missions ? Par ailleurs, ne faudrait-il pas modifier la procédure de transfert financier afin que les collectivités versent directement aux CDG la part de cotisation consacrée exclusivement aux concours et à l’emploi, et qui demeure prélevée par le CNFPT ?

Connaissant votre sens de l’équité, monsieur le ministre, je ne doute pas de votre volonté de corriger une injustice doublée d’une incohérence.

M. François Sauvadet, *ministre de la fonction publique*. Le ministre chargé des collectivités territoriales est directement concerné par cette question. Mais je partage votre avis : la façon dont a été présentée aux élus locaux la réduction de 0,1 % est choquante. On a voulu laisser croire qu’une telle décision revenait à remettre en cause la formation et à effectuer des transferts de charges au détriment des collectivités.

Vous avez rappelé les recommandations formulées par la Cour des comptes. J’ajoute que le président du CNFPT ne peut se prévaloir des opérations immobilières qu’il a lui-même décidées pour s’opposer à l’amendement – d’origine parlementaire – adopté au Sénat. Je n’ai donc pas apprécié la tonalité de sa lettre.

Par ailleurs, les transferts de compétences entre le CNFPT et les centres de gestion ont fait l’objet d’arbitrages délicats qui ont abouti à un équilibre fragile. Mais je prends l’engagement de me faire l’interprète de vos préoccupations auprès de M. Richert.

(...)

M. Pierre-Alain Muet, *président et rapporteur spécial*. Madame, monsieur les ministres, nous vous remercions.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 9 novembre 2011, sur le rapport de M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis, les crédits du programme « Fonction publique » pour 2012.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis. L'avis que j'ai présenté au nom de la commission des Lois met l'accent sur le fonctionnement des services publics, que la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » permet d'apprécier. J'estime que le présent avis ne saurait être dissocié du rapport que j'ai présenté avec MM. Marc Francina et Charles de La Verpillière au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique, dans lequel sont formulées 22 propositions qui ont été adoptées à l'unanimité. J'espère que le Gouvernement prendra ces propositions en compte davantage qu'il n'a pris en compte les conclusions d'un autre rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle auquel j'avais contribué sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours. En conclusion, j'émettrai un avis défavorable sur les crédits du programme « Fonction publique ».

Article 32 : Crédits du budget général. État B mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La Commission examine l'amendement n° II-392 du Gouvernement.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis. J'observe que le Gouvernement se moque du Parlement, avec le dépôt d'un amendement « rabet » qu'il n'a pas présenté lors de l'examen en commission élargie. Chacun peut penser ce qu'il veut de la manière de prendre en compte le contexte de crise, mais il aurait, en tout état de cause, été plus honnête que le Gouvernement explique cette proposition. Mme Péresse, ministre du Budget, et M. Sauvadet, ministre de la Fonction publique, n'en ont absolument pas parlé en commission élargie et on découvre maintenant cet amendement. Je dénonce donc la forme de cette initiative et j'é mets un avis défavorable.

M. Jean-Christophe Lagarde. Certes, nos conditions de travail, marquées par une modification permanente des éléments du débat budgétaire, ne sont pas agréables. Pour autant, alors que l'absence de révision de la prévision de croissance est critiquée chaque année au cours du débat budgétaire, j'estime paradoxal de contester aujourd'hui le fait que le Gouvernement révisé cette année cette prévision.

M. Jacques Valax. Je souhaiterais avoir des précisions sur la diminution des crédits liée à l'évolution des dépenses induites par les mécanismes de contractualisation liant l'État et les buralistes, dont il est fait état dans l'exposé des motifs de l'amendement.

M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis. Cette question apparaît sans lien direct avec les crédits du programme « Fonction publique ».

M. Yves Nicolin. Sans doute certains de nos collègues vivent-ils dans un monde parallèle, mais dans le monde réel dans lequel vivent les entreprises, celles-ci doivent s'adapter en permanence à l'évolution du marché. Dès lors, il n'est pas irresponsable de la part de l'État de s'adapter à la conjoncture économique. Du reste, des éléments complémentaires pourront être fournis par le Gouvernement sur cet amendement lors de l'examen en séance publique.

*Contrairement à l'avis de son rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'amendement n° II-392.*

*Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » pour 2012.*

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-392 présenté par le Gouvernement :

Article 32 (état B)

Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	16 131 503
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	2 212 692
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	5 436 211
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges	0	5 879 505
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Entretien des bâtiments de l'État	0	2 531 114
Fonction publique	0	2 808 975
<i>Dont titre 2</i>	0	0
TOTAUX	0	35 000 000
SOLDE		- 35 000 000

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de réévaluer le plafond des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Il est proposé de réduire de 35 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de cette mission. Cette diminution se décompose de la manière suivante :

- minoration de 16,1 millions d'euros des crédits du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » ; ce montant correspond à la révision à la hausse des économies générées par la poursuite de la rationalisation du parc immobilier et des achats de la direction générale des finances publiques ainsi qu'aux résultats, dès 2012, de la démarche de réingénierie de certains processus et métiers (dématérialisation et allègement des procédures) engagée en 2011 au sein de cette direction ;

- diminution de 2,2 millions d'euros des crédits du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », au titre de l'ajustement des besoins liés aux projets informatiques Chorus (1,4 million d'euros) et Opérateur national de paye (ONP, 0,8 million d'euros) ;

- minoration de 5,4 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » résultant d'économies dans les domaines de l'informatique, de la formation et du fonctionnement courant des services ministériels ;

– diminution de 5,9 millions d’euros des crédits du programme « Facilitation et sécurisation des échanges » en conséquence, d’une part, de l’évolution des dépenses induites par les mécanismes de contractualisation liant l’État et les buralistes et, d’autre part, des gains d’efficience réalisés par le réseau de la direction générale des douanes et droits indirects ;

– minoration de 2,8 millions d’euros des crédits du programme « Fonction publique » correspondant à une diminution de 1 million d’euros des subventions versées aux opérateurs de la mission (École nationale d’administration et instituts régionaux d’administration) et au décalage de certaines opérations du programme 2007/2012 de rénovation et création de restaurants inter-administratifs ;

– diminution de 2,5 millions d’euros des crédits du programme « Entretien des bâtiments de l’État », les échéances et conditions de mise en œuvre des opérations de travaux permettant de revoir à la baisse le niveau global de programmation initialement défini.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de la Fonction publique**
 - M. Vincent SOETEMONT, directeur du cabinet du ministre
 - M. Martin BONNE, conseiller parlementaire

- **Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE)**
 - M. Jean-François VERDIER, directeur général de l'administration et de la fonction publique
 - Mme Christine MÉDAN, secrétaire générale-adjointe

- **Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH)**
 - Mme Virginie SENÉ-ROUQUIER, chef du bureau de l'organisation des relations sociales et des politiques sociales
 - Mme Marine CAVAILLÉ, chef de bureau-adjointe

- **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)**
 - M. Philippe LAURENT, président
 - M. Pierre COILBAULT, directeur général

- **Association des maires de France (AMF)**
 - Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER, présidente du groupe de travail « fonction publique territoriale » de l'AMF, maire de Rosny-sur-Seine
 - M. Geoffroy ADAMCZYK, chargé d'études

- **Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)**
 - M. Michel HIRIART, président
 - M. Jean-Laurent N'GUYEN KHAC, directeur général du Centre interdépartemental de gestion (CIG) de la Grande Couronne
 - M. Pierre-Yves BLANCHARD, directeur général adjoint du Centre interdépartemental de gestion (CIG) de la Grande Couronne

- **Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)**
 - Mme Brigitte JUMEL, secrétaire générale
 - M. Bruno JAOUEN, secrétaire national du syndicat général de l'éducation nationale CFDT

- **Fédération syndicale unitaire (FSU)**
 - Mme Isabelle SARGENI-CHETAUD, secrétaire nationale
 - Mme Fabienne BELLIN, responsable du secteur service public

- **Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)**
 - M. Antoine BREINING, président
 - M. André GORETTI, secrétaire général

- **Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)**
 - M. Stéphane PINTRE, président national et directeur général des services de la ville d'Antibes
 - Mme Anne FENNERICH, secrétaire générale et directrice générale des services de la ville de Rungis

- **Union fédérale des cadres des fonctions publiques CGC (UFCFP-CGC)**
 - Mme Catherine GILLES, membre du bureau des fonctions publiques

- **Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF)**
 - M. François PORTZER, secrétaire général
 - M. José RAZAFINDRANALY, vice-président de l'Institut de formation syndicale (IFS) de la FGAF, membre du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

- **Syndicat des managers publics de santé (SMPS)**

— M. Philippe BLUA, président

- **Union syndicale Solidaires Fonction publique et assimilés**

— M. Denis TURBET-DELOF, secrétaire national de Solidaires, délégué-adjoint de Solidaires Fonction publique

— M. Jean-Michel NATHANSON, délégué général de Solidaires Fonction publique

- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

— M. Michel MOREAU, président de la fédération CFTC des agents de l'État

— M. Gilles DEBIAIS, président de la fédération CFTC des agents territoriaux

- **Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière (FGF-FO)**

— Mme Anne BALTAZAR, secrétaire générale

— M. Claude SIMONEAU, secrétaire général-adjoint

- **Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT (UGFF-CGT)**

— Mme Martine SIMON, secrétaire nationale

— M. Patrick DESIRÉ, secrétaire général de la CGT- Éduc'action

- **UNSA Fonction publique**

— M. Alain PARISOT, secrétaire national

— M. Jean-Louis BLANC, conseiller national