



N° 2260

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 28**

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

**FONCTION PUBLIQUE**

**PROVISIONS**

Rapporteur spécial : M. Michel PAJON

Député

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ET LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	7
<b>I. DES CRÉDITS PRÉSERVÉS, DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAIT</b> .....	7
<b>A. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILE, EN DÉPIT D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES INDICATEURS</b> .....	8
1. Un programme à double finalité : former les fonctionnaires et répondre aux besoins des agents .....	8
a. Le périmètre du programme Fonction publique .....	8
b. Les demandes récurrentes de modification de l'intitulé .....	8
2. L'appréciation de la performance du programme <i>Fonction publique</i> : une grille révisée, mais des indicateurs de portée limitée .....	9
<b>B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONCENTRÉE SUR L'ACTION 1 FORMATION DES FONCTIONNAIRES</b> .....	12
1. Les écoles interministérielles de service public .....	12
a. L'École nationale d'administration : une baisse constante de la dotation depuis 2011 .....	13
b. Les Instituts régionaux d'administration : une réduction de la dotation de plus forte ampleur que pour l'ENA .....	18
2. La préparation aux concours : une volonté de diversification du recrutement .....	20
3. Le soutien aux organisations syndicales .....	21
<b>C. L'ACTION 2, ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : UN BUDGET PRÉSERVÉ</b> .....	23
1. Présentation de l'action .....	23
2. La stabilité des crédits mise en perspective .....	24
3. Les prestations sociales individuelles .....	25
a. La prestation chèque-vacances .....	26
b. Les prestations CESU-garde d'enfant .....	26
c. L'aide à l'installation des personnels de l'État .....	27
d. L'aide au maintien à domicile .....	27

4. Les prestations sociales collectives.....	28
a. La rénovation des restaurants inter-administratifs.....	28
b. Les réservations de places en crèche .....	29
c. Les réservations de logements sociaux .....	29
<b>II. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE...</b>	<b>30</b>
<b>A. UNE MÉTHODE QUI A DÉMONTRÉ SON EFFICACITÉ, DANS UN CLIMAT SOCIAL DIFFICILE .....</b>	<b>30</b>
1. Un climat social difficile, mais des négociations qui se poursuivent : le succès de la méthode de modernisation de la fonction publique.....	30
2. La compensation de perspectives salariales limitées par l'amélioration des conditions de travail .....	32
a. Déprécier l'emploi public .....	32
b. Prévenir les risques psycho-sociaux (RPS).....	32
c. La discussion en cours sur les modalités de mise en œuvre du télétravail.....	33
d. Les autres négociations en cours sur l'amélioration de la qualité de vie au travail (QVT).....	33
e. L'égalité professionnelle dans la fonction publique .....	34
<b>B. LA VOLONTÉ DE STABILISER LA MASSE SALARIALE : CONCILIER ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET NÉCESSAIRES ÉCONOMIES .....</b>	<b>36</b>
1. La participation de la fonction publique à l'effort d'assainissement des finances publiques .....	36
a. La stabilité des effectifs .....	36
b. Le gel du point d'indice .....	38
c. Les mesures catégorielles et individuelles .....	38
2. Le maintien de l'attractivité de la fonction publique, gage de l'efficacité des mesures d'économies engagées.....	39
a. Le choix réaffirmé du maintien du statut particulier de la fonction publique .....	39
b. La modernisation de la fonction publique de carrière .....	39
c. La revalorisation indiciaire des agents de catégorie C.....	40
3. La suppression du jour de carence.....	41
<b>C. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, AU CŒUR DE LA RÉFORME .....</b>	<b>42</b>
1. La prolongation de l'inflexion nouvelle donnée au pilotage de la fonction « Ressources Humaines ».....	42
a. Les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines .....	42
b. Le Comité de pilotage des secrétaires généraux et DRH ministériels.....	43
c. Le tableau de bord 2014 de la performance de la fonction RH.....	44

2. L'évolution des modes de recrutement.....	46
a. Les dispositifs en faveur d'une plus grande diversité sociale .....	46
b. La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle .....	47
c. L'apprentissage : une piste très peu explorée dans la fonction publique.....	47
3. La politique de fusion des corps à la croisée des chemins.....	48
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS</b> .....	51
1. Le programme 551 <i>Provision relative aux rémunérations publiques</i> .....	51
2. Le programme 552 <i>Dépenses accidentelles et imprévisibles</i> .....	51
a. Une dotation qui ne doit être utilisée qu'en dernier recours .....	51
b. Les utilisations de la provision en 2013 et 2014 .....	52
3. Un changement de dénomination nécessaire .....	54
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55
<b>ANNEXE LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	57

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

À cette date, 90 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

Le présent rapport spécial porte sur l'analyse des crédits du programme 148 *Fonction publique*, ainsi que de la mission *Provisions*.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 prévoit, pour le programme *Fonction publique*, 201,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une très légère augmentation de 0,47 % par rapport aux crédits de 2014. 204,8 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement, représentant une baisse de 0,71 % par rapport aux crédits de 2014.

Le périmètre du programme 148 est moins large que son intitulé ne le laisse penser. Il comporte ainsi deux actions ayant une dimension interministérielle, l'une relative à la formation des fonctionnaires, l'autre relative à l'action sociale.

Pour 2015, les crédits demandés au titre de l'action 1 *Formation des fonctionnaires* s'élèvent à 79,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette dotation s'élevait à 81,01 millions d'euros en 2014, ce qui représente une diminution de 1,8 %.

L'action 2 *Action sociale interministérielle* représente, pour 2015, 122,34 millions d'euros en autorisations d'engagement et 125,28 en crédits de paiement. Ces dotations sont en croissance de 2,11 % en autorisations d'engagement et en stabilité en crédits de paiement par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Le Rapporteur spécial souligne d'ores et déjà que l'essentiel de l'effort d'économies mené sur le programme 148 repose donc sur l'action 1, mais que les crédits dont dispose l'ensemble du programme sont préservés.

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

Le programme 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques* ne comporte pas de crédits pour 2015.

Le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* est doté, en projet de loi de finances pour 2015, de 465,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 165,28 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits demandés en projet de loi de finances pour 2014 s'élevaient à 455,6 millions en autorisation d'engagement (AE) et 155,6 en crédits de paiement (CP), soit une croissance de 2,1 % en AE et de 6,2 % en CP.

Dans la continuité de l'étude des crédits proposés en 2015 pour le programme 148 et la mission *Provisions*, le Rapporteur spécial souhaite ouvrir le champ de la réflexion. En effet, au vu des marges de manœuvre budgétaires extrêmement faibles et de la nécessité de préserver l'attractivité de la fonction publique, quels sont les leviers d'actions identifiés par le ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique afin de mener l'indispensable modernisation de l'action publique ?



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

### I. DES CRÉDITS PRÉSERVÉS, DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Les tableaux suivants présentent l'évolution de la dotation du programme 148 inscrite en projet de loi de finances initiale entre 2012 et 2015.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) DEMANDÉS EN PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	2012	2013	2014	2015	Variation 2014-2015 (%)	Variation 2012-2015 (%)
Formation	81,59	78,88	81,01	79,54	- 1,8	- 2,5
Action sociale interministérielle	146,33	134,87	119,81	122,34	2,11	- 16,4
Total	227,92	213,75	200,84	201,9	0,47	- 11,4

Source : commission des Finances de l'Assemblée nationale.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) DEMANDÉS EN PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	2012	2013	2014	2015	Variation 2014-2015 (%)	Variation 2012-2015 (%)
Formation	81,59	78,88	81,01	79,54	- 1,81	- 2,51
Action sociale interministérielle	148,64	138,74	125,27	125,28	0,01	- 15,72
Total	230,23	217,62	206,29	204,82	- 0,71	- 11,04

Source : commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Alors que les crédits du programme avaient diminué entre 2013 et 2014, tant en autorisations d'engagement (- 6 %) qu'en crédits de paiement (- 5,2 %), la dotation du programme *Fonction publique* pour 2015 a été préservée. La réduction modérée des crédits de paiement (de 0,71 %, pour une dotation de 204,82 millions d'euros) s'accompagne même d'une très légère progression des autorisations d'engagement (de 0,47 %).

Le Rapporteur spécial se félicite de voir les crédits d'action sociale interministérielle préservés, alors que les fonctionnaires contribuent particulièrement à l'effort de redressement des finances publiques. Ce maintien des crédits était nécessaire étant donnée l'évolution de la consommation des crédits depuis 2010 : si respectivement 94 % et 97 % des crédits disponibles avaient été consommés en 2010 et 2011, l'exécution s'est effectuée sans marge de manœuvre en 2013 (99 % des crédits disponibles consommés), ce qui devrait aussi être le cas en 2014 selon les premiers résultats disponibles.

## **A. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILE, EN DÉPÎT D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES INDICATEURS**

### **1. Un programme à double finalité : former les fonctionnaires et répondre aux besoins des agents**

#### ***a. Le périmètre du programme Fonction publique***

Le programme 148 *Fonction publique* regroupe les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État ainsi qu'à l'action sociale interministérielle. Il relève de la responsabilité du directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Les finalités du programme sont déclinées en deux actions :

– l'action 1 *Formation des fonctionnaires* représente un peu plus du tiers des dépenses portées par le programme (39 %) et correspond essentiellement aux subventions pour charge de service public des écoles de formation sur lesquelles la direction générale de l'administration et de la fonction publique (la DGAFP) exerce sa tutelle. Il s'agit de l'École nationale d'administration (ENA) et des cinq Instituts régionaux d'administration (IRA). Par ailleurs, cette action finance le suivi et la coordination, par la DGAFP, des programmes de formation continue mis en place par les différents ministères, ainsi que les actions de préparation aux concours à l'intention des agents de l'État à travers le réseau des instituts et des centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG). Enfin, cette action porte les subventions aux organisations syndicales et les allocations pour la diversité dans la fonction publique ;

– l'action 2 *Action sociale interministérielle* représente 61 % des dépenses portées par le programme et consiste en des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Ces prestations sont soit individuelles, comme l'attribution de chèques vacances, de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants ou encore d'une aide à l'installation des personnels de l'État, soit collectives comme la réservation de places en crèches, de logements sociaux ou des opérations d'investissement destinées à la mise aux normes des restaurants interministériels administratifs.

#### ***b. Les demandes récurrentes de modification de l'intitulé***

Une modification de l'intitulé du programme *Fonction publique* est préconisée tant par la Cour des comptes dans ses notes d'exécution du budget (NEB) que par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). En effet, le contenu du programme est beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse penser, d'autant que l'action 2 ne traite qu'une très faible partie de l'action sociale, qui est pour l'essentiel restée dans le giron des différents ministères.

Plus largement, et dans le but de clarifier le périmètre actuel de la répartition des moyens de la DGAFP, une évolution de l'actuelle maquette budgétaire a également été envisagée, dans l'esprit des recommandations de la Cour des comptes et du CIAP et afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité de son contenu. Le Rapporteur spécial déplore comme l'an dernier que dans le cadre de la préparation du budget triennal 2015-2017, cette proposition de changement de maquette budgétaire n'ait pu aboutir.

## **2. L'appréciation de la performance du programme *Fonction publique* : une grille révisée, mais des indicateurs de portée limitée**

Le dispositif de mesure de la performance du programme 148 revêt la particularité de couvrir les politiques de la fonction publique au-delà des seules actions financées sur le programme. Il est ainsi axé autour de 3 orientations : l'adaptation et la modernisation des règles de gestion, l'optimisation des moyens consacrés à la formation des fonctionnaires, l'efficacité des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique d'action sociale interministérielle.

Dans le cadre de la préparation du budget triennal 2015-2017, **une démarche de rénovation du dispositif de performance a été introduite en vue d'une simplification** : il s'est agi de diminuer sensiblement le nombre d'indicateurs et de remplacer les indicateurs de moyen ou d'activité par de réels indicateurs de performance. Dans le cadre du PLF 2015, il est dès lors proposé de **supprimer trois indicateurs**, afin de mettre en cohérence l'ampleur de la grille de la performance avec les enjeux budgétaires du programme :

– l'indicateur 1.1 *Suites données aux conférences de GPRH* rendait compte depuis 2011 de la réalisation des engagements réciproques pris entre la DGAFP et les DRH lors des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Recentré en 2012 sur un nombre moins important d'engagements réciproques, mais axés cependant sur des enjeux plus stratégiques, il a finalement été supprimé, car il consistait davantage en un indicateur d'activité que de performance ;

– l'indicateur 2.2 concernant le nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une formation continue, étant un indicateur de moyens plus que de résultats, a de même été supprimé ;

– l'indicateur 3.1, relatif au pourcentage de restaurants inter-administratifs (RIA) dont l'environnement sanitaire est conforme, a également été supprimé.

**Les indicateurs résiduels sont néanmoins d'une portée limitée.** Ils sont au nombre de cinq :

– les cibles de l'indicateur 1.1, relatif à la part des agents des filières administrative, sociale et technique s'inscrivant dans un dispositif de simplification indemnitaire n'ont pas encore été communiquées ;

– l’indicateur 1.2, qui concerne la politique de fusion de corps de fonctionnaires risque d’être caduc, la poursuite de ce mouvement de rapprochement étant actuellement en discussion avec les organisations syndicales (voir *infra*) ;

– l’indicateur 2.1 rend quant à lui compte des dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et l’ENA. Or, les leviers d’action sur l’évolution du coût complet ont une portée relativement limitée, puisque 70 % du coût unitaire de recrutement et de formation d’un élève des IRA dépend de sa rémunération et des charges sociales. De même, le coût de l’élève à l’ENA est fortement dépendant du nombre d’élèves en scolarité ;

– l’indicateur 3.1, relatif au coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d’action sociale souffre d’un défaut similaire, dans la mesure où le responsable du programme ne dispose que de peu de leviers d’action sur son évolution. Les prestataires tirent en effet une rémunération des placements financiers des liquidités dont ils disposent (c’est-à-dire de l’épargne des bénéficiaires qui leur est confiée dans le cadre des chèques vacances et, dans le cadre des CESU, de la contre-valeur, jusqu’à utilisation effective du chèque par son bénéficiaire) : plus cette rémunération est forte, plus les prix unitaires ou forfaitaires relatifs aux frais de gestion sont compétitifs. Or, le responsable du programme n’a aucune prise sur l’évolution de cette rémunération, qui dépend du contexte économique global ;

– l’indicateur 3.2, enfin, concernant le taux de pénétration des prestations CESU garde d’enfant, avoisine régulièrement les 99 %, sans que de fortes variations ne se produisent d’une année sur l’autre. S’il est donc bien le signe que cette prestation répond aux besoins des agents, son contenu informatif, quant à l’amélioration de la performance de l’action concernée, reste faible.

Force est néanmoins de constater **la difficulté à concilier les impératifs divergents de mesure de la performance et de nécessaire réduction du nombre d’indicateurs**. L’information dont dispose le Parlement reste d’ailleurs conséquente, grâce à la communication des résultats du tableau de bord interministériel de la performance et au jaune budgétaire *Fonction publique*.

## EVOLUTION ENTRE 2012 ET 2015 DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 148

Objectifs		Indicateurs		2012	2013	2014	2015	Observations						
1	<b>1. Intitulé modifié en 2012 : Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique</b>  Ancien intitulé: Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État	1.1	<b>Indicateur 1.1</b> : Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines	1	présent	1	présent	Modalités de travail interministériel en cours de redéfinition. <b>Indicateur d'activité plus que de performance supprimé en 2015.</b>  Le libellé de l'indicateur relatif à la rémunération à la performance a été modifié en 2014 dans l'attente de la bascule dans le nouveau dispositif indemnitaire.						
		1.2	<b>Indicateur 1.2 : Intitulé modifié en 2014 : Part des agents de la filière administrative, sociale et technique s'inscrivant dans un dispositif de simplification indemnitaire</b>  Ancien intitulé: part des agents de la filière administrative, sociale et technique concernée par le dispositif de rémunération à la performance	2	présent	2	présent		2	intitulé modifié	1	présent		
		1.3	<b>Indicateur 1.3</b> : nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'Etat ou des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion ou mise en extinction, ou par un alignement sur des dispositions statutaires communes	3	présent	3	présent		3	présent	3	présent	2	présent
2	<b>2. Intitulé modifié en 2015 : Optimiser la formation initiale des fonctionnaires</b>  Ancien intitulé: Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires	2.1	<b>Indicateur 2.1</b> : Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA	4	présent	4	présent	4	présent	4	présent	3	présent	Enjeu financier faible et pertinence de la mesure peu éclairante à l'échelle de la fonction publique tout entière. <b>Indicateur de moyens plus que de performance supprimé en 2015.</b> L'intitulé de l'objectif est modifié en conséquence.
		2.2	<b>Indicateur 2.2</b> : Nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue délivrée dans le cadre de l'offre interministérielle	5	nouveau	5	nouveau	5	nouveau	5	nouveau		<b>supprimé</b>	
3	<b>3. Intitulé modifié en 2012: Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale</b>  Ancien intitulé: Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle	3.1	<b>Indicateur 3.1</b> : Pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective	6	présent	6	présent	6	présent	6	présent		<b>supprimé</b>	<b>Indicateur de moyens plus que de performance supprimé en 2015.</b>
		3.2	<b>Indicateur 3.2</b> : Coût de gestion du prestataire extérieur chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale	7	présent	7	présent	7	présent	7	présent	4	présent	
		3.3	<b>Indicateur 3.3</b> : taux de pénétration de la prestation CESU garde d'enfant de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans	8	présent	8	présent	8	présent	8	présent	5	présent	

Source : réponse aux questionnaires budgétaires, commission des Finances de l'Assemblée nationale.

## **B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONCENTRÉE SUR L'ACTION 1 FORMATION DES FONCTIONNAIRES**

S'agissant de la formation des fonctionnaires, le projet de loi de finances prévoit 79,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Il s'agit à **93 % de dépenses de fonctionnement, le reste étant constitué de dépenses d'intervention** (soit les allocations pour la diversité dans la fonction publique, à hauteur de 3,02 millions d'euros et des subventions aux organisations syndicales, représentant 2,36 millions).

Dès lors, **les subventions pour charges de service public** versées à l'ENA et aux IRA représentent 90,7 % de la dépense de cette action. En plus de la subvention accordée à l'ENA et aux IRA, il convient de faire mention de 1,86 million d'euros inscrits dans le PLF pour 2015, destiné au financement de diverses mesures :

- l'organisation des concours d'accès aux cinq IRA (pour 118 370 euros) ;
- des actions de formation interministérielle (à hauteur de 1,134 million d'euros). Au niveau central, ces actions sont menées par l'« École de la gestion des ressources humaines » (GRH), dispositif de mise en réseau des connaissances destiné à améliorer la formation dans le domaine de la gestion des ressources humaines. À l'échelon déconcentré, ces actions sont mises en œuvre, avec l'appui des IRA, dans le cadre du réseau constitué des conseillers à la formation des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH.

**La baisse des crédits (de 1,5 million d'euros)** qui peut paraître importante intervient en réalité après une année d'accroissement des dotations de cette action (à hauteur de 2,7 %). Depuis 2012, la diminution des crédits dont bénéficie cette action a ainsi été de 0,6 % en moyenne par an, ce qui reste assez modeste. En 2015, elle **portera principalement sur les IRA** (pour 0,6 million d'euros), **sur l'ENA** (0,21 million d'euros) **et sur les allocations pour la diversité** (à hauteur de 0,4 million d'euros).

### **1. Les écoles interministérielles de service public**

Les établissements de formation initiale de fonctionnaires de l'État font l'objet d'un chantier de réforme spécifique dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP-mandat 46), piloté par le ministère en charge de la Fonction publique.

Afin de décliner la décision du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP du 18 décembre 2012), la DGAFP a mis en place trois groupes d'étude, qui se réunissent depuis le mois d'avril 2013.

Un objectif est associé à chacun d'eux :

– en premier lieu, une démarche de **mutualisation pédagogique** entre établissements de formation initiale de fonctionnaires de l'État est recherchée, dans le but d'opérer des gains en matière d'ingénierie pédagogique. Il s'agit de même de donner un socle commun de connaissances à tous les agents publics de l'État passant par une école de service public. La DGAFP a identifié dix domaines de formation récurrents (GRH, achat public, conditions de travail...) pour lesquels des référentiels de formation ont été réalisés afin de permettre aux écoles de créer des modules de formation communs. Huit d'entre eux ont déjà été réalisés, et seront prochainement communiqués aux écoles ;

– en second lieu, dans une volonté **d'améliorer le pilotage des écoles**, un document de cadrage ministériel a été diffusé à l'ensemble des écoles et des tutelles. Ce document comporte des indicateurs de performance, correspondant aux objectifs d'amélioration de la qualité pédagogique de la formation initiale, de modernisation de la gestion de l'école et d'identification des moyens financiers consacrés à la formation initiale ;

– enfin, **un objectif d'amélioration de la gestion des établissements** de formation initiale a été établi, un rapport sur le sujet étant actuellement en cours d'élaboration.

*a. L'École nationale d'administration : une baisse constante de la dotation depuis 2011*

L'École nationale d'administration (ENA) est un établissement public administratif de l'État, placé sous la tutelle du Premier ministre, laquelle est co-exercée par la DGAFP. Son siège se situe à Strasbourg, où l'essentiel de ses activités est regroupé depuis 2005.

L'ENA a été créé avec pour mission d'assurer le recrutement et la formation initiale des hauts fonctionnaires de l'État. Deux principes essentiels ont été posés par l'ordonnance du 9 octobre 1945 dont l'École devait garantir la mise en œuvre : celui de la **professionnalisation de la formation** des futurs cadres supérieurs et dirigeants de l'État, et celui de la **démocratisation du recrutement** de la haute fonction publique.

● *La baisse de la dotation, mise en perspective :*

La dotation de l'État à l'ENA prévue dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élève à 32,267 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en baisse de 0,65 % par rapport à la loi de finances initiale 2014. Cette baisse traduit les efforts de maîtrise des coûts de fonctionnement de l'école.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de cette dotation depuis 2012 :

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC POUR L'ENA  
DANS LES PROJETS DE LOIS DE FINANCES ENTRE 2010 ET 2014**

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	Variation 2014-2015 (%)	Variation 2012-2015 (%)
Dotations inscrites en PLF	35,47	33,20	32,48	32,27	- 0,65	- 9

Source : commission des Finances de l'Assemblée nationale.

● *Les implications du contrat d'objectifs et de performance :*

**Le contrat d'objectifs et de performance (COP)** de l'École nationale d'administration signé en juillet 2013 porte sur la période 2013-2015. Son inscription dans le même calendrier que celui du budget triennal permet de garantir la cohérence des deux exercices. Il décline les six actions prioritaires fixées par le Premier ministre à la directrice de l'ENA, dans sa lettre de mission en date du 29 janvier 2013.

Ces six axes d'actions sont la qualité du recrutement, la recherche d'une adéquation toujours plus grande de la scolarité aux besoins de l'État, la formation continue de l'encadrement supérieur de l'État, les activités de coopération internationale et européenne, l'approfondissement des liens avec le monde universitaire et les écoles, et enfin l'exemplarité de la gestion et du fonctionnement de l'École.

Le plafond d'emplois est diminué de 3 dans le projet de loi de finances pour 2015. La réduction des effectifs est donc plus faible par rapport à l'an dernier : le plafond d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est en effet passé de 532 emplois en 2013 à 514 en 2014, puis 511 pour 2015. Ceci s'explique notamment par la création de 10 équivalents temps plein (ETP) d'élèves. Ainsi, le plafond prévu pour 2015 se décompose en 171 ETPT d'élèves, 139 ETPT de stagiaires des cycles préparatoires et 201 ETPT de personnels permanents.

S'agissant des personnels, il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'École **avait perdu depuis 2011** (en intégrant les données du projet de loi de finances pour 2015) **46 emplois, soit 8,3 % de ses effectifs**. S'agissant des élèves, l'École a enregistré une réduction de leur nombre depuis 5 ans puisque les postes ouverts aux trois concours ont été abaissés de 90 à 80 à compter de la promotion 2008-2010. Par ailleurs, la réforme de la scolarité, dont la durée a été ramenée de 27 à 24 mois à compter de la promotion entrante au 1<sup>er</sup> janvier 2010, a entraîné mécaniquement une diminution de 20 emplois à partir de 2012. S'agissant des stagiaires, le nombre de postes ouverts dans les cycles préparatoires aux concours d'entrée à l'École a été réduit de 24 depuis 2011 afin de tenir compte des désaffections constatées au fil des promotions. Une nouvelle réduction de 10 postes est prévue dans le projet de loi de finances pour 2015 en ce qui concerne la promotion entrante au 1<sup>er</sup> novembre 2015.

Le nombre de places offertes aux trois concours d'entrée à l'ENA était fixé à 80 depuis 2007 : 40 pour le concours externe, 32 pour le concours interne et 8 pour le troisième concours. Cette répartition évolue avec la création de 10 ETP d'élèves supplémentaires. Le nombre de places s'élève désormais à 43 pour le concours externe, 38 pour le concours interne et 9 pour le troisième concours.

L'indicateur 2.1 du projet annuel de performances pour 2015 mesure les dépenses consacrées à la formation initiale qui s'élèvent, au titre du coût complet annuel d'un élève à l'ENA, à 82 357 euros pour 2013 et 83 500 pour 2014. Il devrait s'élever à 83 206 euros en 2015 et reste fortement dépendant du nombre d'élèves en scolarité. En effet, il est composé à 50 % par la rémunération chargée des élèves. Il convient également de préciser que le coût de l'élève inclut le coût du concours d'entrée, supporté par l'École, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des autres écoles de service public.

- *Un concours réformé :*

À compter du second semestre de 2015, un nouveau concours entrera en vigueur. Cette réforme fait suite au contrat d'objectifs et de performance 2013-2015, qui fixe notamment comme objectif de moderniser les concours d'entrée en mettant en adéquation les épreuves et les programmes avec les connaissances et les aptitudes nécessaires aux cadres supérieurs de l'État, tout en favorisant un recrutement d'excellence et diversifié des hauts fonctionnaires. Conduit tout au long de l'année 2013 dans la concertation avec l'ensemble des partenaires, le processus de réforme du concours a finalement abouti avec la publication au Journal officiel le 25 avril 2014 de l'arrêté du 16 avril 2014.

La réforme vise à assurer un équilibre satisfaisant entre vérification des connaissances, évaluation des compétences et estimation des aptitudes des candidats. L'architecture générale du concours s'en trouve modifiée, même si la plupart des matières demeure :

- une épreuve collective d'interaction est introduite, dont l'objectif est de tester les qualités relationnelles des candidats, afin de compléter l'évaluation de leurs compétences et de leurs aptitudes individuelles ;

- de même, une épreuve d'anglais obligatoire sera introduite à compter de 2018, la maîtrise de l'anglais étant nécessaire à la pratique professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique de l'État et ne pouvant être atteinte que s'ils disposent d'un niveau minimal ;

- enfin, la maîtrise des connaissances fondamentales en matière de finances publiques sera désormais évaluée chez tous les candidats et ce dès l'admissibilité, de même que les connaissances en matière de questions sociales, de droit public, d'économie et de culture générale. Cette dernière épreuve est maintenue et son périmètre précisé ;

– de façon générale, le programme de l'ensemble des épreuves a fait l'objet d'une révision, dans un triple objectif : actualisation, resserrement sur les connaissances réellement utiles à l'action publique, prise en compte de la dimension européenne de chaque discipline pour laquelle ce critère est pertinent. Le format de chaque épreuve a dans le même temps fait l'objet de modifications afin de diversifier les modes d'évaluation des connaissances.

- *Les élèves et les employeurs semblent s'être appropriés la nouvelle procédure de sortie :*

Une nouvelle procédure de sortie a été instituée par le décret n° 2012-667 du 4 mai 2012 qui modifie le décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'École nationale d'administration.

Cette réforme est issue des débats d'une commission, réunie au début de l'année 2012 par le ministre de la Fonction publique, chargée de réfléchir aux différentes évolutions possibles. À l'issue des débats, il a été décidé de réaffirmer le principe du classement. Par ailleurs, la commission a souhaité que soit confortée la professionnalisation de la procédure d'affectation, la pertinence des entretiens auxquels se livrent les élèves et les employeurs ayant été soulignée par l'ensemble des membres de la commission.

La nouvelle procédure repose désormais sur deux principes : choix des postes suivant **le classement, qui garde la primeur, mais qui est désormais accompagné d'une professionnalisation de la procédure d'affectation.**

Les élèves exercent leur choix entre les postes qui leur sont offerts, en fonction de leur rang de classement. La professionnalisation de la procédure d'affectation est inscrite au niveau réglementaire : le calendrier des entretiens et les modalités de rendu des avis sont fixés par le décret du 10 janvier 2002. Une fois le classement connu, les élèves sollicitent des entretiens auprès des employeurs. Ceux-ci sont tenus de les recevoir. Les employeurs rendent, à l'issue des entretiens, des avis sur l'adéquation profil/poste. Seuls deux types d'avis peuvent être donnés : « favorables » ou « réservés ».

La nouvelle procédure de sortie a été appliquée pour la première fois aux 74 élèves des promotions « Marie Curie » et « Jean Zay », sortis respectivement en décembre 2012 et décembre 2013 de l'ENA.

Afin de veiller à la régularité et au bon déroulement de la procédure, une nouvelle **commission de suivi** a été instituée. Elle est composée de cinq personnalités qualifiées, nommées pour trois ans par arrêté du Premier ministre et voit ses attributions renforcées.

Dans son rapport remis au Premier ministre, **la commission de suivi a émis quelques observations et formulé un ensemble de recommandations** portant sur les trois phases de la procédure de sortie. De façon générale, il apparaît que les élèves de l'École nationale d'administration comme les employeurs semblent s'être appropriés la nouvelle procédure d'affectation, réformée par le décret du 4 mai 2012.

## **DÉMOCRATISER ET DIVERSIFIER L'ACCÈS À LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE**

Le premier axe du COP 2013-2015 reprend ce qu'était la mission prioritaire de l'École lors de sa création par ordonnance en 1945 : démocratiser et diversifier l'accès à la haute fonction publique tout en garantissant un recrutement d'excellence. La diversité du recrutement s'entend par une plus grande féminisation et la présence plus forte d'élèves issus de milieux sociaux modestes.

### **1° La difficile féminisation des élèves de l'ENA**

Le taux de féminisation des élèves de l'ENA a augmenté depuis la création de l'École en 1945, atteignant un palier autour de 20 % dans les années 1980. Mais, ce taux n'a pas connu de progrès significatif depuis, fluctuant entre 25 % et 33 % au cours des trente dernières années. Au vu des données disponibles relatives aux huit derniers concours annuels organisés par l'ENA trois constats peuvent être faits :

– premièrement, le taux de féminisation est sujet à d'importantes variations. Toutefois, à aucune étape et jamais pendant les huit années de concours examinées, il n'existe de cas de parité ou de cas où le nombre de femmes aurait été plus important que celui des hommes. Les résultats du dernier concours font ainsi figure d'exception, avec 45 % de femmes dans la nouvelle promotion 2014-2015, même si la parité n'a pas été atteinte ;

– deuxièmement, le degré de féminisation est toujours plus faible parmi les candidats au concours externe qu'au concours interne ;

– troisièmement, si le genre du président du jury n'est pas systématiquement favorable à la féminisation, un degré élevé de féminisation parmi les lauréats se rencontre plus souvent lorsque le président du jury est une femme que lorsqu'il est un homme.

### **2° La mise en place réussie d'une classe préparatoire intégrée (CP'ENA)**

L'ENA assure depuis sa création une mission de promotion sociale et professionnelle par le biais des concours. Elle a été créée en 1945 pour mettre fin à des modes de recrutement jugés socialement discriminants.

À la suite de plusieurs autres écoles du Réseau des écoles de service public, dont l'École nationale supérieure de la police nationale et à la demande du Président de la République, l'ENA a créé par arrêté ministériel du 18 mai 2009, la classe préparatoire intégrée pour l'entrée au concours externe de l'ENA en vue de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à la haute fonction publique.

Depuis 2009, cinq promotions ont suivi la scolarité de la CP'ENA pour un total de 82 élèves, soit une moyenne de 16 élèves par promotion. Les promotions sont en général féminines en majorité. 70 % des élèves sont boursiers sur critères sociaux et les non-boursiers peuvent solliciter une aide financière spécifique de l'ENA. La promotion actuelle (octobre 2014-septembre 2015) compte 14 élèves qui bénéficient tous d'un logement gratuit à Paris durant leur scolarité. Le pourcentage d'élèves ayant suivi la CP'ENA et ayant réussi un concours administratif de catégorie A ou A+ était de 58,7 % en 2013, à comparer au taux de réussite toutes promotions confondues, de 28,2 % pour les concours de catégorie A+, et de 30,4 % pour les concours de catégorie A.

***b. Les Instituts régionaux d'administration : une réduction de la dotation de plus forte ampleur que pour l'ENA***

Les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA), situés à Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes, constituent une même catégorie d'établissements publics à caractère administratif (EPA), dont la tutelle est exercée par la DGAFP. Les IRA jouent un rôle majeur dans le dispositif interministériel de recrutement et de formation de l'encadrement intermédiaire de la filière administrative de l'État.

**● La baisse de la dotation, mise en perspective :**

La dotation de l'État aux IRA prévue dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élève à 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2014 (40,4 millions d'euros). L'effort porté par les IRA représente ainsi 40 % de l'effort total de l'action *Formation des fonctionnaires*.

Néanmoins, comme souligné dans le tableau ci-après, qui récapitule l'évolution de cette dotation depuis 2012, les IRA avaient été jusqu'à présent relativement épargnés par les mesures d'économie sur la période 2012-2014.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC POUR LES IRA DANS LES PROJETS DE LOIS DE FINANCES ENTRE 2011 ET 2014**

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	Variation 2013-2014 (%)	Variation 2012-2015 (%)
Dotation inscrite en PLF	40,6	40,4	40,2	39,6	- 1,5	- 2,5

Source : commission de Finances de l'Assemblée nationale.

Le coût complet annuel de la formation d'un élève dans les IRA s'est élevé à 60 090 euros en 2013 et 60 194 euros en 2014 selon les prévisions actualisées. Il devrait représenter 60 425 euros en 2015, selon la prévision du projet annuel de performance pour 2015. Les leviers d'action sur l'évolution du coût complet sont de fait très réduits. En effet, d'une part les éléments de rémunération des élèves représentent près de 70 % de ce coût complet, qui est donc très sensible aux mesures statutaires et salariales à caractère général ainsi qu'à l'augmentation des charges sociales ; d'autre part, l'évolution de ce coût est sensible à la variation du nombre d'élèves recrutés et formés du fait des charges de structure qui représentent des coûts fixes significatifs (15 %).

Par ailleurs, les efforts de rationalisation et de maîtrise des coûts de fonctionnement réalisés par les établissements sont réels et permettent de limiter les effets structurels d'évolution de la dépense sur le coût complet de l'élève. Ces efforts sont rendus inévitables du seul fait de la diminution de la ressource versée au moyen de la subvention pour charges de service public.

- *Les implications de la troisième génération de convention d'objectifs et de performance du 7 octobre 2013 :*

Le plafond d'emplois des cinq instituts, fixé à 845 ETP pour 2014 (- 22 ETP par rapport au plafond de 2013), est réduit à 843 ETP pour 2015. Il comprend 113 ETP de personnels permanents, auxquels s'ajoutent 730 ETP d'élèves, lesquels sont pendant leur formation rémunérés sur les budgets des instituts. Le nombre d'élèves correspond à la limite maximale d'attachés élèves recrutés par la voie des concours interministériels d'accès aux IRA à la demande des administrations employeuses et dans la limite de la capacité de financement des établissements. Il est stable depuis le passage de 750 ETP à 730 en 2014 : les deux suppressions de poste concernent dès lors les emplois permanents.

Le décret n° 2007-1247 du 20 août 2007 a modifié en profondeur les modalités d'organisation et le contenu des épreuves des concours d'accès aux instituts régionaux d'administration (IRA).

La réforme des modalités d'organisation du concours a consisté à confier aux IRA une part importante de l'organisation du recrutement des attachés. C'est ainsi que depuis cinq ans les candidats choisissent, lors de leur inscription, l'IRA dans lequel ils souhaitent être recrutés et formés. Les candidats subissent les mêmes épreuves mais sont classés par un jury d'entrée propre à chaque IRA. Les lauréats acceptant le bénéfice du concours sont affectés dans l'IRA choisi lors de leur inscription.

Ces nouvelles modalités d'organisation des concours ont permis de réduire les délais du processus de recrutement et d'améliorer l'attractivité du concours en donnant aux candidats une meilleure assurance quant à la localisation de leur institut de formation et, donc, de leur affectation géographique à l'issue de la scolarité.

Parallèlement une importante réforme du contenu du concours a été conduite en 2008 dans le cadre de la démarche globale de révision générale du contenu des concours engagée depuis près de quatre ans.

Depuis la session 2008-2009, la réforme des modalités de recrutement a eu des conséquences très positives sur l'attractivité du concours, qui s'est manifestée par un afflux de candidats et une augmentation du taux de présence, en particulier au concours interne et au troisième concours. Les sessions suivantes ont confirmé cette tendance.

Le nombre de postes offerts aux derniers concours d'accès aux IRA (session 2013 ; épreuves en février 2014 ; affectation en IRA du 1<sup>er</sup> septembre 2014 au 31 août 2015), déterminé par rapport aux besoins de recrutements exprimés par les employeurs et à la capacité de financement du recrutement et de la formation par les IRA de ces élèves, s'est élevé à 625 emplois.

## **2. La préparation aux concours : une volonté de diversification du recrutement**

Dans la continuité de la « Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique » de 2008, une nouvelle charte visant à engager une amélioration des pratiques de gestion des ressources humaines, dans l'ensemble de la fonction publique, a été signée entre la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et le Défenseur des droits. Fruit d'une longue concertation avec les organisations syndicales et les employeurs des trois versants de la fonction publique, elle traduit la volonté d'exemplarité de l'ensemble des employeurs publics, qui s'engagent à mettre en œuvre et à renforcer leur politique d'égalité et de lutte contre les discriminations.

La traduction de ces engagements dans les faits passe par une diversification du recrutement au sein de la fonction publique. Dès lors, la DGAFP contribue au financement des actions de préparation aux concours mises en place à l'intention des agents de l'État par le réseau universitaire des IPAG-CPAG (instituts et centres de préparation à l'administration générale). Ainsi, 120 000 euros permettront de financer en 2015 les 26 instituts et centres de préparation à l'administration générale, en baisse de 5 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014.

Une part de la subvention qui leur est versée assure notamment, depuis 2009, le financement des classes préparatoires intégrées aux IRA (CPI), mises en œuvre avec l'appui des IPAG/CPAG au moyen de conventions. Progressivement rattachées à la majorité des écoles du service public depuis 2005, ces CPI, au nombre de 28, représentent environ 550 élèves par an. Elles ont pour vocation d'aider les candidats issus de milieux défavorisés à préparer les concours externes de la fonction publique en leur apportant un soutien pédagogique renforcé, un appui financier et la compétence d'un tuteur.

Les taux de réussite sont très satisfaisants, 50 % des élèves présents aux épreuves en 2013 ayant réussi un concours de la fonction publique : ce taux revient aux niveaux atteints en 2011 (56 %), après une baisse sensible en 2012 (avec un taux de réussite de 41 %). De même, le taux de démission (ou taux « d'évaporation ») à l'entrée des CPI reste faible, à hauteur de 4 %.

Néanmoins, les CPI semblent avoir été victimes de leur succès. Ainsi, une forme de concurrence, aux effets pervers, semble s'installer entre les CPI, et surtout se traduire dans la politique de sélection des candidats. Attachés à la bonne tenue de leur taux de réussite aux concours, il est ainsi observé une tendance à plus de rigueur dans le choix des élèves de CPI, de telle sorte que sont désormais retenus des élèves qui auraient pu intégrer la fonction publique sans passer par ce dispositif. Un travail a dès lors été engagé avec les comités de sélection pour rappeler la vocation sociale du dispositif et atténuer la politique du chiffre qui a pu se diffuser dans certaines CPI.

Par ailleurs, les écoles font état d'une difficulté croissante à cibler les candidats issus des zones urbaines sensibles/contrats urbains de cohésion sociale (ZUS/CUCS), notamment au regard du niveau de la formation initiale des candidats se présentant à la sélection des CPI.

Enfin, la prise en charge financière des élèves reste relativement faible au regard à la fois de leur niveau de revenus et de leur origine géographique éloignée le plus souvent du lieu de l'école : 38 % de prise en charge totale (restauration et hébergement) pour 41 % d'élèves CPistes issus d'une région extérieure à celle de l'école. De surcroît les étudiants ne peuvent bénéficier du statut d'étudiant et des avantages qui s'y rattachent.

Au-delà de ces actions de préparation aux concours, il convient de préciser l'importance des **allocations diversité**, qui, à raison de 2 000 euros par dossier, constituent une part importante des actions menées en faveur de la promotion de l'égalité dans la fonction publique, puisqu'elles représentent 76 % des aides accordées aux élèves « cpistes ». Ce dispositif est un véritable atout pour les classes préparatoires intégrées et doit être pérennisé, car il demeure l'un des leviers indispensables permettant de favoriser la diversité des recrutements dans la fonction publique. Force est néanmoins de constater que ces allocations sont en réduction chaque année : de 3,6 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2013, elles ne représentent plus que 3,018 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, soit une baisse de 16 % en deux ans et de 11,7 % entre 2014 et 2015.

### 3. Le soutien aux organisations syndicales

Le montant de la subvention accordée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national, dont l'existence est prévue par décret <sup>(1)</sup>, est fixé à 2,36 millions d'euros pour 2015, montant stable par rapport à 2014.

La réforme des moyens attribués aux organisations syndicales s'est poursuivie en 2013/2014 dans le cadre des travaux de l'agenda social sur la base du relevé de conclusions du 29 septembre 2011.

Tout d'abord, **un projet de réforme commun aux trois fonctions publiques** a abouti en 2013. Il s'agit de la modification, par le décret n° 2013-1249 du 23 décembre 2013, du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique (CCFP), avec l'attribution de moyens humains (un contingent de facilités exprimé en équivalent temps plein) aux organisations syndicales siégeant au CCFP ainsi que l'assouplissement de la procédure de dépôt des amendements en faveur des membres du CCFP ayant voix délibérative.

---

(1) Décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 relatif à la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État.

En outre, la mise en œuvre de l'article 3-1 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État a donné lieu à la préparation d'un cadre juridique **précisant les droits et obligations respectifs des agents, des organisations syndicales et des administrations** et fixant les conditions dans lesquelles sont garantis les principes de confidentialité, de libre choix et de non-discrimination. Deux textes ont été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, puis à la Cnil qui a rendu un avis favorable au mois de juillet 2014. Ils définissent notamment le critère de représentativité syndicale à appliquer pour l'octroi de ces moyens informatiques et fixent le cadre général de l'utilisation par les organisations syndicales, au sein des services, des technologies de l'information et de la communication. **La fonction publique hospitalière s'est engagée sur le même dispositif** (arrêté cadre de la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes en cours d'élaboration).

Ce décret avait été également modifié par le décret n° 2013-451 du 31 mai 2013, afin de faire évoluer le texte initial sur deux points : d'une part, l'ouverture à tous les syndicats, quel que soit leur niveau, national ou local, du **droit à autorisations d'absence** de l'article 13 pour participer à certaines réunions syndicales et d'autre part, la possibilité pour les organisations syndicales de **mutualiser les droits à crédit de temps syndical acquis**, au sein d'un même département ministériel, au titre des services centraux et déconcentrés et au titre d'un ou plusieurs établissements publics administratifs sous tutelle. Ce décret réforme a dès lors fait l'objet en 2014 d'une **circulaire d'application**.

De surcroît, l'arrêté du 23 décembre 2013 a fixé la liste des **indicateurs contenus dans le bilan social** prévu par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État, qui comporte plusieurs indicateurs relatifs aux droits et moyens syndicaux. L'utilisation des droits et moyens syndicaux par les organisations syndicales fera ainsi l'objet d'un suivi plus précis dans le cadre de l'analyse des bilans sociaux élaborés par chaque ministère, sur la base du cadre type qui a été défini par cet arrêté.

Enfin, les travaux portant sur l'amélioration de la carrière des agents investis d'un mandat syndical, engagés au 1<sup>er</sup> semestre 2013 et communs aux trois fonctions publiques ont fait l'objet d'un relevé de conclusions en date du 10 avril 2014, qui consacre trois axes forts de l'engagement du Gouvernement. Il s'agit notamment de simplifier les règles applicables aux agents investis d'une activité syndicale, de mettre en place un accompagnement RH des agents investis d'une activité syndicale et d'assurer une meilleure reconnaissance de l'activité syndicale.

## C. L'ACTION 2, ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : UN BUDGET PRÉSERVÉ

### 1. Présentation de l'action

Les crédits demandés en 2015 au titre de l'action *Action sociale interministérielle* s'élèvent à 122,34 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 125,28 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits sont donc préservés, avec une stabilité en crédits de paiement (125,27 millions d'euros en 2014) et une augmentation de 2,11 % en autorisations d'engagement (119,81 millions d'euros en 2014).

**Les dépenses de cette action sont principalement des dépenses de fonctionnement** (pour un peu plus de 92 % en AE et en CP), correspondant à des prestations à destination des agents. Les prestations servies sont de nature collective (logement, crèche, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèque-vacances, chèque emploi service universel – CESU –, garde d'enfant).

Le reste des dépenses est constitué de prestations d'action sociale individuelles à destination d'anciens agents de la fonction publique (aides aux retraités et aide au maintien à domicile, qui sont des **dépenses d'intervention**, pour 1,7 % de la dépense totale de l'action) ainsi que de **dépenses d'investissement** relatives à la rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA, pour environ 6 % des dépenses totales en AE et en CP).

Les agents de l'État participent à la définition et au suivi des prestations interministérielles d'action sociale, par l'intermédiaire de représentants siégeant au Comité interministériel consultatif d'action sociale (CIAS) des administrations de l'État qui propose les orientations de l'action sociale. L'action du CIAS est relayée dans les régions par les Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS). Les prestations d'action sociale de nature individuelle sont directement gérées par la DGAFP au niveau central. Les prestations de nature collective font l'objet de délégations de crédits vers le niveau régional et/ou départemental.

**Les crédits d'action sociale interministérielle portés par le programme 148 ne représentent qu'une petite partie de l'action sociale totale de l'État.** En effet, les crédits dévolus à l'action sociale menée par les différents ministères s'élèvent à près de 560 millions d'euros. Chaque ministère met en place une action sociale individuelle dans des domaines variés : aides à la famille, loisirs, culture, logement, etc. Ils consacrent également une partie de leur enveloppe budgétaire à des aides non remboursable pour les agents qui rencontrent des difficultés momentanées ou à des prêts et aides remboursables pour des dépenses spécifiques (accession à la propriété). Outre ces prestations de nature individuelle, les offres de services collectifs représentent pour la plupart des ministères le premier poste de dépenses d'action sociale.

## **2. La stabilité des crédits mise en perspective**

**La stabilité des crédits dont bénéficie l'action 2 doit être mise en perspective** : elle fait suite à une baisse de la dotation en 2014 de 11,1 % en AE et de 9,7 % en CP, pour une réduction des crédits de 16,4 % sur la période 2012-2015 en AE et de 15,72 % en CP. L'effort porté par cette action a donc été particulièrement important.

Au-delà de ces éléments, **des évolutions importantes, internes à l'action, sont à signaler.**

Ainsi, le choix a été fait de réintroduire l'aide à l'installation des personnels de l'État, dont la dépense prévue pour 2015 s'élève à 5,42 millions d'euros, qui explique l'augmentation du poste des prestations d'action sociale individuelles de 2,1 % en AE et en CP. Le coût de cette réintroduction est compensé par une moindre dépense de 4,34 millions d'euros (soit une réduction de 9 %) sur la dotation relative au chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans.

Par ailleurs, les dépenses de prestations d'action sociale collectives, hors dépenses d'investissement, augmentent de 15,6 % en AE et de 18,1 % en CP, en raison de l'accroissement des dépenses relatives aux réservations de logements sociaux et de places en crèches.

Ces évolutions sont financées par une baisse des dépenses affectées au programme de rénovation des restaurants inter-administratifs, programme qui touche à son terme (la réduction des crédits est de 42,7 % en CP et de 27,2 % en AE, soit une diminution des crédits de 5,79 millions d'euros en crédits de paiement et de 2,54 millions d'euros en autorisations d'engagement).

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits demandés pour 2015 au titre de chacune des prestations.

**DOTATIONS PRÉVUES EN 2015 POUR LES PRESTATIONS SOCIALES**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement		Évolution (%)	Crédits de paiement		Évolution (%)	
	Ouvertes en LFI 2014	Demandées pour 2015		Ouverts en LFI 2014	Demandés pour 2015		
<b>Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)</b>	<b>128,72</b>	<b>128,67</b>	<b>- 0,16</b>	<b>138,37</b>	<b>132,58</b>	<b>- 4,30</b>	
Aides aux familles	Chèque vacances	36,05	36,45	1,1	36,04	36,45	1,14
	CESU garde d'enfants	48,30	43,96	- 9,0	48,30	43,96	- 9,0
	Réservations de places en crèche	20,30	23,56	16,06	20,48	23,56	15,04
Aides aux retraites (Aide au maintien à domicile)	0,00	0,00		0,00	0,00		
Logement	Réservations de logements sociaux	0,09	0	- 100	1,13	1,97	74,34
	Aide à l'installation des personnels de l'État	0	5,4		0	5,4	
	Logement d'urgence	0,05	0,05	0	0,05	0,05	0
SRIAS	3,13	3,50	11,8	3,13	3,50	11,82	
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>9,34</b>	<b>6,80</b>	<b>- 27,2</b>	<b>13,56</b>	<b>7,77</b>	<b>- 42,7</b>	
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)	9,34	6,80	- 37,4	13,56	7,77	14,73	
<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>2,12</b>	<b>2,15</b>	<b>1,42</b>	<b>2,12</b>	<b>2,15</b>	<b>1,44</b>	
Aide aux retraites	Participation de l'État au financement de la CNSA	2,12	2,15	1,42	2,12	2,15	1,44
	Aide au maintien à domicile	0,00	0,00		0,00	0,00	

Source : projet de loi de finances pour 2015.

### 3. Les prestations sociales individuelles

Le ministère de la Fonction publique finance actuellement quatre prestations individuelles d'action sociale interministérielle : le chèque-vacances, le chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans, l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP), et la prestation d'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'État.

Au-delà de ces éléments, le financement de deux dispositifs d'accès au logement temporaire (aides au logement d'urgence), les sections régionales interministérielles d'action sociale (S.R.I.A.S) et la participation de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) complètent l'action de l'État en matière de prestations d'action sociale individuelle, financées dans le cadre du programme *Fonction publique*.

### *a. La prestation chèque-vacances*

Le chèque-vacances est une prestation d'aide aux loisirs ou aux vacances versée à l'ensemble des agents actifs et retraités de l'État remplissant les conditions d'attribution et remise sous forme de titres de paiement spécialisés. Il repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'État de 10 % à 30 % selon le revenu fiscal de référence (RFR) de l'agent. Par ailleurs, une nouvelle tranche de bonification de 35 % à destination des agents de moins de 30 ans a été créée à compter du 1<sup>er</sup> mai 2014. Les agents éligibles ont la possibilité d'ouvrir des plans selon ces nouvelles conditions à partir du deuxième trimestre 2014 en vue de l'obtention de chèques-vacances dès le quatrième trimestre de cette même année.

Enfin, un barème spécifique à destination des agents affectés dans les départements d'outre-mer (DOM), sous-représentés dans la population bénéficiaire car largement inéligibles à la prestation, sera mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le montant de la dépense pour 2015, d'un peu plus de 1 % supérieur à celui de 2014, est estimé à 36,45 millions d'euros. Ces crédits devraient permettre de financer l'ouverture de droits, en légère augmentation, pour environ 124 000 bénéficiaires.

La gestion de la prestation Chèque-vacances a été confiée en 2009 à la société Docapost-BPO, après une procédure de mise en concurrence. Un nouveau marché d'une durée de trois ans a été passé en 2012 et a permis de reconduire le prestataire. Ce contrat arrivant à échéance au 1<sup>er</sup> avril 2015, un nouveau marché sera passé au cours du second semestre 2014.

### *b. Les prestations CESU-garde d'enfant*

Afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'État employeur participe au paiement des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants âgés de zéro à six ans. L'État avait mis en place le CESU – garde d'enfant 0/3 ans fin 2006, puis le CESU – garde d'enfant 3/6 ans fin 2007. **Les deux dispositifs ont été fusionnés en une prestation unique « CESU-garde d'enfant 0/6 ans » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.** L'aide versée, ouverte à tous les agents de l'État sous forme de chèques emploi service universel préfinancés est déterminée en fonction du revenu fiscal de référence et du nombre de parts. Ces chèques permettent de participer à la rémunération des assistantes maternelles, des gardes à domicile ou au paiement des frais de garde en crèche. La gestion des deux dispositifs est actuellement confiée à la société Edenred France, émetteur agréé de CESU, dans le cadre de deux marchés publics.

La fusion des deux dispositifs a été accompagnée d'une suppression de l'aide pour les cadres supérieurs, soit la première tranche qui constituait une aide de 220 euros par an : la baisse des crédits alloués à cette dotation en 2014 puis en 2015 s'explique dès lors par la **diminution du nombre de bénéficiaires avec l'extinction des reliquats de dossiers correspondant à la tranche supprimée.**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une tranche d'aide supplémentaire à 265 euros sera instaurée au bénéfice des familles monoparentales, jusqu'à présent non éligibles à la prestation compte tenu de leurs ressources. Un barème spécifique à destination des agents affectés dans les départements d'outre-mer (DOM) sera par ailleurs mis en place à cette même date afin de remédier à leur sous-représentation dans la population bénéficiaire.

Le montant de la dépense est estimé pour 2015 à 43,9 millions d'euros et devrait permettre l'ouverture de droits pour environ 113 000 bénéficiaires.

### *c. L'aide à l'installation des personnels de l'État*

Le dispositif d'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) est destiné à accompagner l'accès au logement locatif des personnels entrant dans la fonction publique de l'État en prenant en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail (premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement). Les montants plafonds de la prestation sont de 900 euros quand les agents sont affectés en région Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, ou en zones urbaines sensibles, et de 500 euros quand ils sont affectés dans une autre région. La gestion de cette prestation a été confiée à MFP Services en 2009, après une procédure de mise en concurrence. Un nouveau marché d'une durée de trois ans a été passé en 2012 et confié à la société Docapost-BPO.

L'aide à l'installation des personnels de l'État, avait **fait l'objet en PLF 2014 d'une suspension à laquelle il a été mis fin, à l'issue du dialogue social, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014.** Elle devrait bénéficier à près de 8 000 personnes en 2015 pour une dépense estimée à 5,4 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce rétablissement, dans la mesure où les postes de catégorie C sont très difficiles à pourvoir dans les grandes villes, en raison notamment du coût prohibitif des loyers.

### *d. L'aide au maintien à domicile*

Dans le cadre de la politique de prévention et d'accompagnement du risque dépendance des personnes socialement fragilisées, l'État employeur participe aux frais engagés par ses retraités pour leur maintien à domicile par une prestation créée par décret du 28 juillet 2012. La gestion du dispositif a été confiée à titre exclusif à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Cette prestation est destinée aux pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie et est versée sous condition de ressources.

**Cette prestation a remplacé l'ancienne « aide-ménagère à domicile » (AMD) qui bénéficiait à des personnes qui n'en avaient plus le besoin, tant en termes de dépendance que d'un point de vue financier. Dès lors, alors que cette ancienne aide concernait l'intégralité des huit tranches du barème de ressources de la CNAV, l'aide au maintien à domicile a été recentrée sur les cinq (désormais six, voir *infra*) premières tranches (soit 40 % des retraités de la Fonction publique d'État).**

Le coût cumulé envisagé à fin 2015 n'excède pas la dotation versée à la CNAV pour la gestion de la prestation, si bien qu'aucune dotation n'est inscrite en projet de loi de finances pour 2015. Ceci s'explique par le fait que les prévisions initiales en termes de bénéficiaires n'ont pu être atteintes. Ainsi, alors qu'une enveloppe de 10 millions d'euros a été versée à la CNAV au titre de la gestion de cette prestation, la dépense totale au 30 juin 2014 ne s'élevait qu'à 340 000 euros. Ces écarts aux prévisions proviennent avant tout d'un réel problème à communiquer auprès des retraités de la fonction publique de l'État. Ces derniers, a contrario des autres fonctions publiques, ne disposent pas d'une caisse de retraite et des moyens de communication dont celles-ci usent généralement envers leurs affiliés.

Dès lors, **un plan de communication** à destination des retraités de la fonction publique de l'État est en cours de lancement. Son succès permettra au dispositif de toucher, dès 2015, un nombre beaucoup plus important de bénéficiaires. **Les conditions d'octroi de la prestation ont de même été assouplies par l'arrêté du 4 juillet 2014** relatif au barème de l'aide au maintien à domicile pour les retraités la fonction publique de l'État, qui a étendu le barème retenu à la sixième tranche du barème de ressources de la CNAV. Cette modification représente, selon une hypothèse haute, jusqu'à 4 000 retraités supplémentaires par an.

#### 4. Les prestations sociales collectives

##### *a. La rénovation des restaurants inter-administratifs*

Les prestations collectives concernent principalement les opérations d'investissement destinées à la mise aux normes des restaurants inter-administratifs (RIA). Face au constat d'une part qu'un certain nombre de RIA n'étaient pas en conformité avec les règles d'hygiène et de sécurité et d'autre part que leur nombre ne suffisait plus à couvrir les besoins, le ministère a établi un programme pluriannuel (initialement 2007-2012) de remise en conformité du parc. Ce programme, réalisé en liaison avec les collectivités locales, devrait s'achever en 2015. Pour suivre la mise en conformité des RIA, un indicateur spécifique avait été mis en place, l'indicateur 3.1 *Pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective*. En vertu des raisons précitées et de l'extinction prochaine de ce programme, cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performance pour 2015.

L'échéance du programme est désormais portée à 2015 compte tenu du décalage de plusieurs opérations. En effet, les dépenses pour la rénovation des RIA se sont révélées inférieures aux prévisions des projets de lois de finances antérieurs pour des raisons liées aux marchés de travaux (conditions climatiques, retards, appels d'offres infructueux, etc.) ou aux priorités des collectivités locales (la moitié des restaurants en question étant leur propriété). Les opérations non réalisées sont donc décalées dans le temps.

La rénovation des RIA est la seule dépense d'investissement du programme 148 et s'élève à 6,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 7,77 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation 2015 a pour objet la poursuite des opérations pluriannuelles engagées dans une partie du parc des 92 restaurants inter-administratifs, notamment à Toulouse et Lyon RIL.

***b. Les réservations de places en crèche***

La dotation consacrée aux réservations de places en crèche, de 23,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2015, est en forte progression par rapport à 2014, avec une augmentation de 15 %. À l'exception du projet de loi de finances pour 2014, les crédits à destination de cette prestation ont fait l'objet d'une augmentation régulière, et ce depuis 2008.

La réservation de places en crèches, mise en place avec l'appui de la CNAF (Caisse nationale des allocations familiales) et dont la gestion est confiée aux préfets, complète utilement les dispositifs individuels d'aide à la garde des enfants. Ce dispositif permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins et non exclusivement dans leur commune de résidence.

***c. Les réservations de logements sociaux***

Les réservations de logements sociaux sont destinées aux agents publics dont les ressources n'excèdent pas le seuil fixé par la réglementation régissant les logements sociaux. Elles sont négociées contractuellement auprès des bailleurs sociaux par les préfets de région ou de département. Leur durée varie de 20 à 30 ans.

Le parc de logements étant maintenu à son niveau actuel, les besoins de financement, soit 1,97 million d'euros en crédits de paiement (aucune autorisation d'engagement n'est demandée), sont destinés à couvrir les engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues précédemment, et donnant lieu à la livraison de logements en 2015.

\*

\* \*

## II. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Seules la formation des fonctionnaires et l'action sociale, dans leur dimension interministérielle, mobilisent les crédits du programme *Fonction publique*. Ses objectifs vont néanmoins bien au-delà de ces deux actions, en visant au développement et à l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique. Ils renvoient ainsi à l'action de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui couvre l'ensemble de la politique conduite en matière de fonction publique.

En la matière, l'enjeu est double. Il s'agit à la fois de gagner en efficacité par des mesures de simplification et une amélioration de la gestion des ressources humaines, tout en générant les économies nécessaires à l'assainissement des finances publiques.

### A. UNE MÉTHODE QUI A DÉMONTRÉ SON EFFICACITÉ, DANS UN CLIMAT SOCIAL DIFFICILE

Si la modernisation de l'action publique (MAP) engagée par le Gouvernement a, comme la révision générale des politiques publiques (RGPP), pour ambition d'améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques, elle s'en distingue par la méthode retenue. L'accent est mis sur la responsabilisation des ministères, les réformes n'étant plus conduites de façon centralisée. Surtout, le dialogue social est au cœur du processus de réforme.

Cette méthode est tout particulièrement à l'œuvre en ce qui concerne la modernisation de la fonction publique, par l'association permanente des acteurs et des partenaires sociaux. Elle a fait la preuve de son efficacité, les négociations se poursuivant en dépit d'un climat social tendu.

#### 1. Un climat social difficile, mais des négociations qui se poursuivent : le succès de la méthode de modernisation de la fonction publique

Le nécessaire assainissement des finances publiques a conduit le Gouvernement à prendre une série de mesures courageuses, portant sur le gel du point d'indice et la stabilisation des effectifs dans la fonction publique (voir infra). Or, l'ensemble de ces mesures vient s'ajouter à d'autres réformes qui ont conduit à un certain assombrissement du climat social. Outre la suppression d'un poste de fonctionnaire partant à la retraite sur deux décidée dans le cadre de la RGPP, les modalités de mise en application de la prime de fonction et de résultat, désormais supprimée, ont pu instiller une certaine concurrence au sein des services, au détriment de l'esprit collectif.

En vertu de ces éléments, la présence continue des organisations syndicales à la table des négociations est la preuve du succès de la méthode mise en œuvre dans le cadre de la modernisation de la fonction publique.

La trop faible place accordée au dialogue social avait en effet été largement identifiée comme une cause de la mauvaise acceptabilité des réformes mises en œuvre par le précédent Gouvernement. Il convient notamment de rappeler que la fin de la législature 2007–2012 avait été marquée par un blocage du dialogue social.

L’audit de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) effectué en 2012 a souligné, à ce propos, que le manque de dialogue social en amont des décisions avait rendu d’autant plus difficile la concertation au stade de la mise en œuvre des réformes et contribué à l’absence de visibilité sur le sens des mesures engagées.

Dans le cadre de l’agenda social de la fonction publique, espace de concertation et de négociation entre le Gouvernement et les organisations syndicales des trois fonctions publiques, trois thématiques principales ont été abordées, au nombre desquelles figurent la mise en œuvre et la qualité du dialogue social. Ainsi, une nouvelle phase de dialogue avec les organisations syndicales s’est ouverte le 20 mars 2014 (qui s’étalera jusqu’à mi-2015) sur ce thème, afin d’améliorer au quotidien l’exercice des libertés syndicales. Quatre chantiers y seront plus particulièrement abordés, à savoir, le fonctionnement des instances de dialogue social, la négociation et la concertation dans la fonction publique, l’actualisation des droits et moyens syndicaux et la gestion des conflits collectifs. La question du dialogue social autour de la modernisation de l’action publique a enfin donné lieu à des échanges récurrents avec les organisations syndicales, à l’occasion notamment de chacun des points d’étapes organisés en amont ou en aval des CIMAP.

L’amélioration des conditions de vie au travail et les parcours professionnels, carrières et rémunérations sont les deux autres grandes thématiques de l’agenda social. D’autres chantiers ont également été engagés ou poursuivis.

Outre les réunions prévues à l’agenda social, trois assemblées plénières du Conseil commun de la fonction publique, précédées d’importants travaux préparatoires, se sont également tenues sur cette période (25 octobre 2012, 14 mai et 27 juin 2013), une autre assemblée plénière devant se réunir le 5 novembre prochain.

S’agissant de la fonction publique de l’État, l’assemblée plénière du Conseil supérieur de la fonction publique de l’État s’est réunie à sept reprises (les 11 septembre, 21 novembre et 17 décembre 2012, et les 8 janvier, 2 avril, 30 avril et 25 juin 2013), réunions qui ont presque toujours été précédées par des commissions préparatoires en amont. Un autre Conseil supérieur de la fonction publique de l’État se tiendra le 6 novembre 2014 pour se prononcer sur les projets de réforme qui lui seront soumis pour avis.

## 2. La compensation de perspectives salariales limitées par l'amélioration des conditions de travail

Si peu de marges de manœuvre existent quant à l'augmentation des rémunérations dans la fonction publique (voir *infra*), l'amélioration des conditions de travail a fait l'objet de nombreuses négociations et de plusieurs avancées.

### a. Déprécier l'emploi public

Au nombre de ces dernières figure la volonté de déprécier l'emploi public. Deux avancées principales sont récemment intervenues à l'issue d'intenses discussions avec les organisations syndicales :

– en premier lieu, la publication du décret n° 2014-600 du 5 juin 2014 qui modifie l'annexe du décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 et **restreint la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif autorisés à recruter des agents non titulaires** de droit public de manière dérogatoire ;

– il s'agit en second lieu de la mise en œuvre de l'axe 3 du protocole d'accord du 31 mars 2011 relatif aux conditions d'emploi des agents non titulaires. Un projet de décret modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 a été discuté avec les organisations syndicales et a fait l'objet d'un vote unanime favorable lors de la séance de l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la fonction publique le 22 juillet 2014. Le projet de texte vise notamment à **clarifier les motifs de licenciement, à encadrer la procédure de fin de contrat et à préciser la portée de l'obligation de reclassement** des employeurs.

### b. Prévenir les risques psycho-sociaux (RPS)

La prévention des risques psycho-sociaux (RPS) occupe de même une place importante dans les négociations, et a abouti à la signature d'un accord formel entre le Gouvernement, les représentants des employeurs publics et 8 organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGC, CGT, FA-FPT, FSU, SMPS et UNSA) le 22 octobre 2013. Cet accord, qui constitue le premier volet de cette négociation, fixe un cadre commun à l'ensemble de la fonction publique. Ce cadre sera mis en œuvre par chaque employeur public qui devra élaborer un plan d'évaluation et de prévention des risques psycho-sociaux d'ici à 2015, dans le cadre d'un dialogue social associant les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et les agents concernés.

La circulaire du Premier ministre en date du 20 mars 2014 apporte un cadrage politique tandis que pour chaque versant de la fonction publique, des circulaires viennent en préciser les modalités techniques de déclinaison : circulaires du 20 mai 2014 pour la fonction publique de l'État, du 25 juillet 2014 pour la fonction publique territoriale et publication à venir pour la fonction publique hospitalière. La déclinaison du plan national de prévention repose sur la réalisation par chaque employeur de diagnostics locaux puis de plans de prévention des RPS, selon le maillage qui convient à chaque ministère.

L'objectif est que chaque agent de la fonction publique de l'État soit couvert par un plan de prévention des RPS, risques qui doivent être évalués dans le cadre du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et dont l'employeur doit organiser la prévention au même titre que les autres risques professionnels.

Par ailleurs, dans le cadre des instances de dialogue pérennes, les travaux nécessaires à la conclusion des dernières mesures non encore mises en œuvre de l'accord du 20 novembre 2009 en matière de sécurité et de santé au travail ont été engagés.

### *c. La discussion en cours sur les modalités de mise en œuvre du télétravail*

Si le télétravail reste peu développé dans la fonction publique, où il concerne 1 % des effectifs, il s'agit d'un mode d'organisation qui présente des avantages. Pour les agents, il entraîne une réduction du stress généré par les transports, une augmentation du pouvoir d'achat et permet une meilleure conciliation entre vie professionnelle et familiale. Du côté des employeurs, les gains constatés dans les structures l'ayant mis en place consistent notamment dans la réduction de l'absentéisme et la hausse de la productivité, de l'ordre de 10 à 20 % (rapport CGIET relatif aux perspectives de développement du télétravail dans la fonction publique, 15 juillet 2011).

Si le télétravail n'a pas vocation à être étendu à l'ensemble des agents publics, son développement constitue donc un enjeu majeur. Ainsi, l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a donné un statut juridique au télétravail dans la fonction publique. Dans la continuité de cet encadrement juridique du télétravail, et alors que le Gouvernement envisage la négociation d'un accord-cadre inter-fonctions publiques, portant sur la qualité de vie au travail, une discussion spécifique portera sur les modalités de mise en œuvre du télétravail. Il s'agira notamment d'envisager les précautions à prévoir par décret en Conseil d'État pour éviter le risque de désocialisation.

### *d. Les autres négociations en cours sur l'amélioration de la qualité de vie au travail (QVT)*

Dans la continuité de l'accord précédemment évoqué, une réflexion plus large portant sur l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail (QVT) dans la fonction publique s'est ouverte. Après quatre réunions de concertation sur la méthode entre novembre 2013 et juin 2014, la négociation sur la qualité de vie au travail a débuté en septembre. **Elle abordera quatre séries de questions** : l'amélioration de l'organisation collective du travail, la reconnaissance du rôle des agents comme acteurs de l'organisation du travail, l'accompagnement de l'encadrement dans la promotion de la QVT et enfin l'articulation entre vie personnelle et professionnelle.

Une concertation avec les organisations syndicales sur la **prévention de la pénibilité** a également été initiée et a donné lieu à quatre réunions entre novembre 2013 et mai 2014. Dans l'attente de la mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité en cours d'élaboration dans le secteur privé, les discussions ont été suspendues et reprendront début 2015.

#### *e. L'égalité professionnelle dans la fonction publique*

Suite à la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, le cycle de négociation avec les partenaires sociaux a été initié par la thématique « Égalité professionnelle dans la fonction publique ».

Cette négociation fait suite à la **loi n° 2012-347 du 12 mars 2012**, qui comporte 8 articles relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (articles 50 à 57). Les résultats pour l'année 2013 de l'application de cette loi sont très positifs. Pour rappel, en vertu de son article 56, les primo-nominations au sein de l'encadrement dirigeant et supérieur de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière devaient compter, pour l'année 2013, au moins 20 % de personnes de chaque sexe. En cas de non-respect de cette obligation, une contribution financière de 30 000 euros par nomination manquante doit être versée. La loi et le décret prévoient une montée en charge du dispositif : à partir de 2017, le taux sera fixé à 40 %. Or, en 2013, les femmes ont, par exemple, représenté 31 % des primo-nominations aux emplois de cadres dirigeants soit un taux supérieur de 7 points au taux global constaté sur l'ensemble de l'année 2012 pour cette catégorie (24 %). Il s'agira dès lors de s'assurer que ces résultats s'inscrivent dans la durée et que la féminisation concernera l'ensemble des ministères et des types d'emplois concernés avec l'objectif d'atteindre 40 % de primo-nominations de personnes de chaque sexe en 2017.

Par ailleurs, **le cycle de négociation a donné lieu**, depuis le projet de loi de finances pour 2014, **à deux actions majeures** :

– il s'agit en premier lieu de la signature de la charte visant à promouvoir l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique, le 17 décembre 2013.

Fruit d'une riche concertation entre les organisations syndicales et les employeurs publics des trois versants de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière) dans le cadre du Conseil commun de la fonction publique, elle traduit la volonté d'exemplarité de l'ensemble des employeurs publics, en lien avec les Défenseur des droits. Ceux-ci s'engagent à mettre en œuvre et à renforcer leur politique d'égalité et de lutte contre les discriminations, tandis qu'un bilan de la mise en œuvre de la charte sera présenté chaque année, à partir de 2014, dans le cadre de la formation spécialisée « Égalité, mobilité et parcours professionnels » du Conseil commun de la fonction publique ;

– en second lieu, a été adoptée le 4 août 2014 la loi n° 2014-873 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Elle s'attache à lever les obstacles à l'égalité entre les femmes et les hommes rencontrés dans tous les actes de la vie professionnelle et personnelle : emploi, rémunérations, répartitions des tâches familiales, séparations, violences, médias, accès aux postes à responsabilité en politique, ainsi que dans l'entreprise et dans l'administration.

Trois articles principaux de la loi n° 2014-873 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes concernent la fonction publique.

**L'article 65** de la loi prévoit une accélération et une extension de la mise en œuvre, prévue par l'article 52 de la loi 2012-347 du 12 mars 2012, de la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes parmi les personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe équivalent dans les établissements publics (établissements non mentionnés par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public). **Le calendrier de mise en œuvre de la représentation de 40 % minima de chaque sexe est avancé au premier renouvellement** du conseil d'administration ou de l'organe équivalent (au lieu du deuxième renouvellement). À compter du deuxième renouvellement, cette proportion doit être de 50 % ou l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes ne peut être supérieur à un.

**L'article 66** de la loi étend la **représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans les conseils d'administration des établissements et sociétés** mentionnés par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 : selon le statut des établissements concernés, la loi réduit l'écart entre les femmes et les hommes à une unité parmi les membres des conseils d'administration et parmi les personnalités qualifiées et les représentants de l'État nommés à ces conseils. Ces dispositions s'appliquent à partir du deuxième renouvellement des instances concernées ; toutefois, **la proportion de membres de chaque sexe ne peut pas, dès à présent, être inférieure à 20 %.**

**L'article 68** de la loi prévoit une accélération et une extension de la mise en œuvre de l'art. 56 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 concernant le dispositif des nominations équilibrées aux emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique. **L'obligation de 40 % minimum de chaque sexe parmi les primo-nominations est avancée à 2017** (au lieu de 2018) et concerne également les emplois de directeur général des agences régionales de santé.

## **B. LA VOLONTÉ DE STABILISER LA MASSE SALARIALE : CONCILIER ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET NÉCESSAIRES ÉCONOMIES**

La stratégie de redressement des comptes publics adoptée par le Gouvernement pour le budget triennal 2015-2017 repose sur la maîtrise de la dépense publique, les économies réalisées devant se traduire par une diminution de la part de la dépense publique dans le PIB de 2 points d'ici 2017 (passant de 56,5 % à 54,5 % du PIB entre 2014 et 2017). Plus que de l'accroissement anticipé du PIB, c'est bien de **l'effort structurel en dépenses** que viendrait cette évolution : il représenterait 0,5 point de PIB en 2015 et 1,5 point de PIB sur la période 2015-2017.

Dès lors, le budget triennal 2015-2017 s'inscrit dans l'objectif de stabilisation globale des effectifs de l'État sur l'ensemble du quinquennat. Or, la stabilisation en valeur des dépenses, hors charge de la dette et des pensions, doit aussi permettre de financer les engagements présidentiels prioritaires en matière d'éducation, d'emploi, de justice et de sécurité. Dès lors, ce nécessaire assainissement des finances publiques a conduit le Gouvernement à prendre des **mesures courageuses pour limiter l'accroissement de la masse salariale publique**, qui représente 23 % de la dépense publique totale, **tout en conciliant ces efforts avec le maintien de l'attractivité de la fonction publique**.

### **1. La participation de la fonction publique à l'effort d'assainissement des finances publiques**

L'évolution annuelle de la masse salariale publique est limitée à 0,3 % sur la période 2014-2017, c'est-à-dire à un niveau inférieur à l'inflation.

Trois éléments en particulier doivent être soulignés dans le cadre de cette participation de la fonction publique à l'effort d'assainissement des finances publiques.

#### ***a. La stabilité des effectifs***

En vertu des engagements pris par le Gouvernement de stabiliser les effectifs sur la durée du quinquennat, si les ministères dits « prioritaires » bénéficient de créations de postes, ceci ne peut se faire sans une compensation, par des suppressions d'emplois dans les autres ministères. Dès lors, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit une réduction des effectifs de l'État de 1 177 postes en 2015, après une baisse de 3 180 en 2014 et de 2 317 postes en 2013

Le ministère de l'Éducation nationale bénéficiera de la contribution la plus importante en termes d'effectifs avec la création de 9 421 nouveaux postes dès 2015, principalement dans l'enseignement primaire. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice bénéficieront de même de respectivement 116 et 600 nouveaux postes l'année prochaine.

Afin de respecter l'engagement de stabilité des effectifs, la suppression de 11 743 postes dans les secteurs qui ne concourent pas aux missions prioritaires s'inscrira dans le cadre d'une démarche concertée de modernisation de l'action publique. Ces réductions résulteront des gains de productivité liés notamment au développement de l'administration numérique, de l'optimisation de l'organisation territoriale de l'État, de la mutualisation accrue des fonctions support et, dans le cas particulier du ministère de la défense, des évolutions d'effectifs cohérentes avec les objectifs de la loi de programmation militaire.

#### EN FRANCE, UN EMPLOI SUR CINQ RELÈVE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Une étude de l'Insee de 2013 indique que, fin 2011, la France comptait 5 493 200 fonctionnaires, soit 20 % des emplois dans notre pays. En un an, les effectifs globaux sont en baisse de 0,5 %, la fonction publique de l'État (FPE) ayant subi une diminution sensible de ses effectifs (-2,0 %), tandis que ceux de la fonction publique territoriale (FPT) restent plus ou moins stables (+0,3 %) et que la fonction publique hospitalière (FPH) bénéficie d'une augmentation de 1,3 %.

L'Insee confirme que *« la baisse des effectifs de la FPE est la conséquence du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et dans un contexte d'augmentation de ces départs depuis 2009 »*. Quels secteurs sont les plus touchés par ces baisses ? *« Particulièrement les ministères dont certaines missions ont été transférées, dans le cadre de la RGPP, vers des établissements publics à caractère administratif »*. À savoir : le ministère de l'Enseignement supérieur avec le transfert de personnels vers les universités, de plus en plus autonomes, et celui du Travail, de l'Emploi et de la Santé, avec les transferts vers les agences régionales de santé (ARS).

Dans les trois versants de la fonction publique, les agents titulaires sont les plus nombreux : 63 % des agents dans la FPE, 75 % dans la FPT et 72 % dans la FPH. En termes de structures de qualification, les écarts sont importants entre la FPE, dont un peu plus de la moitié des salariés appartient à la catégorie A, et la FPH, qui n'en compte que 28 %. Quant aux agents de la catégorie C, ils restent les plus nombreux dans la FPT (76 %) et dans la FPH (51 %).

Les femmes, majoritaires dans la fonction publique (61 %), sont très présentes dans la FPH (77 %), où les professions d'infirmier, de sage-femme et d'aide-soignant sont très féminisées.

Enfin, en France, une personne en emploi sur cinq (20,4 %) travaille dans l'un des trois versants de la fonction publique : 9 % de l'emploi total dans la FPE, 7 % dans la FPT, 4 % dans la FPH.

### ***b. Le gel du point d'indice***

Sur le plan des rémunérations, le gel du point, en vigueur depuis juillet 2010, a été maintenu. Aucune mesure de revalorisation n'est prévue dans la LFI pour 2015. La valeur annuelle du point retenue est donc à ce jour de 55,56 euros.

Il convient de rappeler que l'augmentation du point d'indice, si elle constitue un signal collectif fort pour tous les agents, profite davantage aux rémunérations les plus élevées. Le coût d'une mesure d'augmentation générale du point serait en outre très lourd pour les finances publiques, sans que l'avantage individuel soit à la mesure de cet effort. À une augmentation du point de 1 %, correspond, en effet, une dépense supplémentaire de près d'1,5 milliard d'euros.

### ***c. Les mesures catégorielles et individuelles***

Outre la stabilisation des effectifs mentionnée plus haut et les mesures générales portant sur la valeur du point de la fonction publique, la maîtrise de la masse salariale de l'État s'appuie sur d'autres déterminants que sont :

– les mesures catégorielles qui regroupent l'ensemble des mesures statutaires et indemnitaires mises en place par les ministères au travers de la réforme des grilles, de la politique de promotion, de la revalorisation des régimes indemnitaires, etc. ;

– les mesures individuelles, soit le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) entre le GVT négatif (différence entre la rémunération des fonctionnaires partant à la retraite et celle des fonctionnaires nouvellement nommés) et le GVT positif qui se compose des mesures automatiques de changement d'échelon ainsi que des avancements de grade et de changements de corps.

Il convient de préciser que, sans mesures nouvelles, la masse salariale de l'État hors CAS pensions augmente mécaniquement de 2 % en moyenne par an du fait du GVT positif et de l'indexation des primes sur le traitement indiciaire brut.

Les mesures catégorielles entraînaient une augmentation moyenne des dépenses de masse salariale de l'ordre de 500 millions d'euros par an entre 2007 et 2012. Elles sont réduites à 177 millions d'euros par an sur la période 2015-2017 et sont prioritairement affectées aux services en cours de réorganisation.

## **2. Le maintien de l'attractivité de la fonction publique, gage de l'efficacité des mesures d'économies engagées**

Afin, notamment, de préserver l'attractivité de la fonction publique dans un contexte budgétaire contraint, la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique a réaffirmé son attachement au maintien du statut particulier de la fonction publique et a décidé de donner la priorité aux rémunérations des agents de catégorie C, qui font l'objet d'une revalorisation indiciaire.

### ***a. Le choix réaffirmé du maintien du statut particulier de la fonction publique***

Alors que des propositions visant à remettre en cause le statut particulier de la fonction publique ont récemment émergé dans le débat public, Mme Marylise Lebranchu a réaffirmé, à juste titre, l'importance de la préservation du statut particulier de la fonction publique, notamment lors de sa communication sur les élections professionnelles dans la fonction publique le 8 octobre dernier.

Comme le soulignait la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, ce statut est un gage de l'attractivité de la fonction publique, alors que certains territoires sont d'ores et déjà désertés par les fonctionnaires les plus expérimentés.

Bien plus que d'être un simple héritage du programme du Conseil National de la résistance, ce statut garantit surtout l'adaptation des administrations aux nouveaux besoins de l'action publique : les réorganisations engagées dans le cadre de la réforme territoriale ne pourraient se faire avec la même facilité en l'absence des flexibilités qu'il procure, notamment en termes de mobilité des agents publics.

### ***b. La modernisation de la fonction publique de carrière***

Dans cette même volonté de concilier maintien de l'attractivité de la fonction publique et nécessaire réalisation d'économies, les perspectives d'évolution des rémunérations des agents publics sont étudiées dans le cadre d'une méthode basée sur la concertation avec les organisations syndicales. Un chantier sur *l'Avenir de la Fonction publique* sera ouvert dans le cadre de l'Agenda social de la fonction publique : cette négociation permettra de définir les nouvelles orientations de la politique salariale. L'engagement de ces négociations fait suite à la remise au Premier Ministre le 4 novembre 2013 du rapport de M. Bernard Pêcheur.

La négociation, qui a été ouverte par la ministre au mois de juillet 2013, a vocation à conforter la fonction publique de carrière tout en la rendant plus simple, plus moderne et plus attractive. La négociation comprend cinq séquences qui feront l'objet de discussions entre septembre 2014 et mai 2015 : amélioration de la gestion des emplois, rénovation et simplification de l'architecture statutaire,

simplification des règles et des dispositifs de gestion des agents, rénovation des grilles indiciaires, définition d'un accord-cadre sur les rémunérations et la politique salariale. Cette négociation permettra de déterminer les chantiers interministériels prioritaires que viendront financer les mesures catégorielles statutaires et indemnitaires mises à la disposition des ministères et qui ont vocation à restaurer les perspectives de carrière des agents publics, tout en poursuivant un objectif de maîtrise de la masse salariale.

En parallèle, la concertation sur le remplacement de la prime de fonctions et de résultats (PFR) par un nouveau régime indemnitaire fondé sur les fonctions, l'expertise, les sujétions, l'engagement professionnel et la manière de servir (RIFSEEP) s'est poursuivie. Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a mis en place ce nouveau régime. Des vagues d'adhésion sont d'ores et déjà programmées puisque bénéficieront des dispositions du décret du 20 mai 2014, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2015, les corps d'adjoints administratifs et de secrétaires administratifs, les corps interministériels des conseillers techniques et des assistants de service social ainsi que l'emploi de conseiller pour l'action sociale, le corps interministériel des attachés d'administration ainsi que l'ensemble des corps et emplois bénéficiant de la prime de fonctions et de résultats.

### *c. La revalorisation indiciaire des agents de catégorie C*

**Sans attendre les conclusions de ces discussions, le Gouvernement a décidé de revaloriser la carrière des fonctionnaires de la catégorie C** des trois versants de la fonction publique dès le 1<sup>er</sup> février 2014, mesure qui a bénéficié à près de 1,6 million d'agents publics. La revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie C s'est en outre accompagnée de la réduction de la durée de séjour dans certains échelons qui permettra un déroulement de carrière plus rapide pour ces personnels. La revalorisation indiciaire a été financée à partir de l'enveloppe catégorielle des ministères.

En 2015, cette revalorisation sera complétée par l'attribution de 5 points d'indice supplémentaires pour les agents de catégorie C. Elle permettra de porter le gain indiciaire moyen annuel total par agent à 612 euros bruts. Celle-ci sera également accompagnée d'une revalorisation indiciaire des premiers échelons de la catégorie B.

L'amplitude de la grille de la catégorie C s'était en effet trouvée réduite ces dernières années sous l'effet conjugué, d'une part, du gel de la valeur du point d'indice et, d'autre part, de la revalorisation régulière du SMIC qui a obligé à relever l'indice des premiers échelons des échelles de rémunération de cette catégorie. Cette revalorisation devrait dès lors **permettre, pour les trois années à venir, d'assurer que le traitement minimum des fonctionnaires ne soit pas dépassé par les hausses du SMIC**, et d'éviter ainsi une dépense résultant de l'alignement du minimum de traitement sur le SMIC qui, en moyenne, représente 550 millions d'euros par an dans les trois versants de la fonction publique. En outre, la réforme de la grille de la catégorie C **limitera**

**mécaniquement la dépense liée à la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)**, estimée à 130 millions d'euros 2011. Il faut toutefois noter que la GIPA constitue, dans un contexte de gel prolongé de la valeur du point fonction publique, une mesure de préservation des rémunérations des agents publics.

Cette revalorisation ne remet pas toutefois en cause l'architecture statutaire en 4 grades, ne préemptant pas la réflexion engagée à la suite de la remise du rapport de M. Bernard Pêcheur sur l'architecture statutaire générale de la fonction publique.

### **3. La suppression du jour de carence**

L'article 105 de la loi de finances pour 2012 puis la circulaire du 24 février 2012 ont instauré une journée de carence dans la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le premier jour de congé maladie ordinaire (hors maladie professionnelle) n'était plus rémunéré dans la fonction publique.

Les effets du jour de carence sur l'absentéisme n'étaient pas démontrés : le nombre de congés maladie est en moyenne resté à peu près stable dans la fonction publique de l'État en 2012, et plus des deux tiers des agents ayant eu un jour de carence n'ont eu qu'un arrêt maladie dans l'année. Il n'est en outre pas mis en évidence de recul significatif généralisé des arrêts de courte durée entre 2011 et 2012 : la proportion d'agents en arrêt court est passée de 1,2 % à 1 % dans la FPE, de 0,8 % à 0,7 % dans la FPH mais est restée stable dans la FPT à 1,1 %.

Une étude de la DARES sur les absences au travail pour raison de santé en 2011 démontre par ailleurs que les comportements ne sont pas différents entre fonctionnaires et salariés en CDI en matière d'arrêt de travail (3,9 % d'absents pour raison de santé chez les fonctionnaires titulaires pour 3,7 % chez les salariés en CDI).

En 2013, la ministre de la Fonction publique a donc décidé d'abroger cette mesure. L'article 126 de la loi de finances pour 2014 a supprimé le délai de carence et prévu que, d'une part, l'octroi des congés de maladie des fonctionnaires soit encadré par des délais de transmission des arrêts de travail prescrits à peine de réduction de la rémunération et, que, d'autre part, était prolongée l'expérimentation du contrôle des arrêts de maladie par les caisses primaires d'assurance maladie jusqu'au 31 décembre 2015.

La suppression du jour de carence est donc compensée par un contrôle accru sur les conditions dans lesquelles sont pris les arrêts de travail. Il convient ainsi de souligner que le décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires prévoit que les fonctionnaires, d'ores et déjà soumis à une obligation de transmission de leurs arrêts de travail dans le délai de 48 heures, verront leur rémunération réduite de moitié si, par deux fois sur une période de 24 mois, ils ne respectent pas ce délai de transmission. Les fonctionnaires seront, dès lors, régis par des règles identiques à celles applicables aux salariés du secteur privé et à leurs collègues agents contractuels.

## C. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, AU CŒUR DE LA RÉFORME

### 1. La prolongation de l'inflexion nouvelle donnée au pilotage de la fonction « Ressources Humaines »

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le Gouvernement a fait le choix de **placer la gestion des ressources humaines des agents publics au cœur de la réforme**. La conduite de l'agenda social, avec les organisations représentatives des personnels, permet de définir les lignes directrices de cette politique, centrée sur la modernisation des pratiques de gestion, l'amélioration des parcours de carrière des agents et de leurs conditions de travail, en lien avec l'ensemble des employeurs publics.

Les travaux lancés à la suite de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, ont permis de définir les priorités de la feuille de route pour la fonction publique. Elles s'articulent autour de trois axes majeurs : garantir la qualité du dialogue social, promouvoir l'exemplarité des employeurs publics et mieux prendre en compte les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations des agents.

Le Rapporteur spécial salue le choix du Gouvernement de placer la gestion des ressources humaines au cœur du processus de modernisation de la fonction publique. Une gestion modernisée des ressources humaines, permettant aux agents de construire une véritable carrière au sein de la fonction publique, en bénéficiant de formations s'ils le souhaitent, contribuera à renforcer l'attractivité de la fonction publique.

#### *a. Les conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines*

Les conférences de **gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)** ont été organisées en 2014, dans un cadre rénové, entre la directrice générale de l'administration et de la fonction publique et les directeurs des ressources humaines des ministères, en présence de la direction du budget.

L'objectif est de consolider le pilotage stratégique des politiques de ressources humaines (RH) des employeurs publics. Il est en effet essentiel de favoriser une approche globale et partagée des politiques de ressources humaines et de développer une vision prospective, stratégique et durable de la GRH pour les trois versants de la fonction publique.

Le cycle des conférences de GRPH a été engagé sur la base d'un **schéma stratégique de ressources humaines (SSRH)** présenté par chaque ministère et chaque représentant des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Ce cycle 2014 marque un renouveau par rapport aux précédents. La **démarche se veut davantage collective** par l'élaboration d'un programme de travail commun défini à l'issue des conférences stratégiques. Ce programme de travail commun, validé par la DGAFP et chaque ministère, est composé d'actions à mener conjointement. Il fait l'objet de points d'étape de collaboration et d'échange trois fois par an (juin, octobre et décembre).

Enfin, l'une des finalités des conférences de GPRH est de **faciliter la mise en réseau des initiatives innovantes** entre ministères ou des meilleures pratiques de gestion des ressources humaines. Confrontées aux mêmes problématiques d'organisation, de gestion des carrières, des agents, des rémunérations..., les différentes DRH gestionnaires de fonctionnaires ont développé des outils, mis en place des dispositifs, des démarches qui peuvent, dans certains cas, être transposés d'un ministère à l'autre. Ces « bonnes pratiques de GRH » font l'objet d'une publication annuelle sous forme de guide.

Les engagements font l'objet d'un suivi régulier selon une périodicité définie. Ils portent sur la mise en œuvre des travaux inscrits à l'agenda social, et sont définis, après échanges entre la DGAFP et chaque DRH ministérielle, sur la base des résultats d'indicateurs cibles du tableau de bord interministériel de performance RH (voir *infra*).

#### ***b. Le Comité de pilotage des secrétaires généraux et DRH ministériels***

**Le Comité de pilotage**, composé des secrétaires généraux et des directeurs des ressources humaines (DRH) ministériels, du directeur général des collectivités locales (DGCL), du directeur général de l'offre de soins (DGOS), du directeur du budget (DB) et des inspections générales, a été mis en place en septembre 2012, à la suite de la réorganisation de la DGAFP pour poursuivre, selon des modalités adaptées, les échanges engagés précédemment en Séminaires des DRH.

Cadre de pilotage et de mise en œuvre des orientations stratégiques pour les trois versants de la fonction publique, **le Comité de pilotage a vocation à renforcer la DGAFP dans son rôle de DRH groupe et à associer les responsables RH aux décisions importantes**, à les informer tout au long de l'année et à identifier, très en amont, les sujets émergents nécessitant un accompagnement RH interministériel ou inter-fonctions publiques.

Présidé une fois par an par le ministre de la Fonction publique pour la présentation des orientations de « l'agenda social » et de la feuille de route RH de l'année à venir, puis réuni cinq fois par an sous la présidence du directeur général sur la base d'un calendrier fixé pour l'année, les modes d'animation et de fonctionnement du Comité de pilotage sont destinés à **favoriser les retours d'expériences entre pairs**.

Chaque Comité de pilotage fait en outre l'objet d'un temps de préparation dans le cadre des réunions bimestrielles du réseau des sous-directeurs RH et du réseau des chefs de bureau chargés de GPRH.

### ***c. Le tableau de bord 2014 de la performance de la fonction RH***

Les indicateurs du tableau de bord interministériel de la performance de la fonction « ressources humaines » constituent l'un des outils de pilotage utilisés notamment à l'occasion des conférences de GPRH annuelles. Ils font l'objet d'une analyse qualitative commune pouvant donner lieu à des engagements contractualisés entre la DGAFP et chaque ministère sur l'amélioration du taux identifié comme faible d'un ou de plusieurs indicateurs.

Après trois cycles consécutifs, le tableau de bord de la performance RH avait fait l'objet, à l'automne 2012, d'une rénovation partielle visant à simplifier et fiabiliser l'exercice. Des indicateurs ayant atteint une valeur proche du maximum avaient ainsi été modifiés, tandis que d'autres, qui n'avaient pas démontré leur pertinence ou qui étaient jugés trop complexes à suivre, avaient été supprimés.

L'examen du tableau de bord 2014 de Performance RH (données 2013) permet de dresser les constats suivants dans cinq domaines :

#### **i. La gestion prévisionnelle et la gestion des compétences**

– *référentiel emploi et système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH)* : dès l'année 2013, les ministères s'étaient tous dotés d'un référentiel emploi développé en cohérence avec le RIME ;

– *plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines* : hormis deux ministères qui n'ont pas été en mesure de renseigner cet indicateur, les ministères ont tous mis en place un dialogue de gestion entre les directions centrales et les directions régionales ;

– *professionnalisation des jurys (recherche des profils et compétences adaptés)* : le taux de formation des membres de jury de concours reste encore faible dans les ministères ; près de la moitié d'entre eux affiche, comme l'année dernière, un taux inférieur à 50 % ;

– *reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)* : le pourcentage de concours internes et d'examens professionnels comportant des épreuves de RAEP connaît encore dans les ministères, entre 2012 et 2013, une évolution significative, le taux moyen passant de 53 à 58 %.

#### **ii. Le recrutement et la mobilité**

– *postes ouverts à la publication via la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)* : le taux de publication des fiches de poste à pourvoir via la BIEP ou les bourses régionales interministérielles de l'emploi public-BRIEP (ouverture des postes à l'externe) augmentait de façon régulière depuis 2010. Il a

cependant subi une baisse importante, passant de 43 % pour les données 2012 à 41 % pour les données 2013 pour ce qui est de la BIEP et, de 60 % à 43 % pour les BRIEP. Les ministères, hormis les deux affichant un taux de 100 % tant pour la BIEP que pour les BRIEP, rencontrent beaucoup de difficultés pour alimenter cet indicateur ;

– *dispositif de conseil mobilité et carrière* : cet indicateur a connu une baisse significative, passant de 100 % pour les données 2012 à 92 % pour les données 2013, s’agissant de l’administration centrale, et de 85 % à 82 % pour les services déconcentrés. Ces baisses sont néanmoins en grande partie dues à une absence de réponse de certains ministères.

### iii. La formation professionnelle

– *dépenses de formation professionnelle* : le taux de dépense de formation professionnelle rapportée à la masse salariale issu du rapport annuel sur l’état de la fonction publique (édition 2013) s’élève en moyenne à 3,47 %, en progression de 8,4 % par rapport à 2012. Toutefois, la situation varie énormément d’un ministère à l’autre, avec un taux de dépense allant de 0,8 % à 5,2 % ;

– *formation continue* : le pourcentage d’agents par catégorie ayant suivi au moins un jour de formation continue au cours de l’année 2013 atteint un taux moyen de 66,90 % pour la catégorie A, 68 % pour la catégorie B et 50 % pour la catégorie C, en légère augmentation par rapport à l’année dernière. Tous les ministères présentent cependant un taux de formation nettement inférieur pour la catégorie C, par rapport aux autres catégories.

### iv. L’évaluation individuelle

– *entretien annuel d’évaluation* : le pourcentage d’agents (catégories A, B, C) ayant bénéficié d’un entretien annuel d’évaluation est élevé (taux moyen de l’ordre de 87 %) et assez homogène entre les ministères. Une analyse plus qualitative de l’utilisation faite de l’entretien professionnel comme outil de GRH pourrait être menée.

### v. L’encadrement supérieur

– *féminisation de l’encadrement supérieur* : le pourcentage de femmes dans l’encadrement supérieur ne progresse que faiblement depuis 2010 (25,60 % pour les données 2010, 26,60 % pour les données 2013) avec notamment, comme l’an passé, près de la moitié des ministères présentant un taux inférieur à 20 %. L’obligation de nommer un pourcentage de femmes dans le cadre des primo-nominations en application de l’article 56 de la loi du 12 mars 2012, et en particulier l’augmentation programmée entre 2013 et 2018 de la contribution financière par nomination manquante, devrait permettre une amélioration progressive de ce taux.

vi. Diversité et égalité des chances

– *personnes en situation de handicap* : le taux d’emploi de travailleurs en situation de handicap, issu du rapport annuel sur l’état de la fonction publique (édition 2013), a nettement progressé par rapport à l’année dernière. La valeur moyenne de l’indicateur est de 5,30 % ;

– *classes préparatoires intégrées (CPI)* : après une chute du taux de réussite au concours préparé à l’issue d’une CPI constatée sur les données 2012, le taux 2013 revient à sa valeur de 2011, soit 56 % de réussite.

## 2. L’évolution des modes de recrutement

### a. *Les dispositifs en faveur d’une plus grande diversité sociale*

Comme évoqué précédemment, une nouvelle charte visant à engager une amélioration des pratiques de ressources humaines dans l’ensemble de la fonction publique a été signée le 17 décembre 2013, entre la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et le Défenseur des droits. Elle fait suite à la « Charte pour la promotion de l’égalité dans la fonction publique » signée avec la HALDE en 2008, et vise à renforcer la politique d’égalité et de lutte contre les discriminations.

Conformément aux valeurs qu’elle porte, la fonction publique doit être exemplaire en matière de promotion sociale. Dès lors, dans la continuité de la charte, et outre le dispositif des classes préparatoires intégrées et les allocations pour la diversité, qui ont déjà été analysés précédemment, deux dispositifs ont été mis en place et méritent d’être évoqués.

#### i. Le Label Diversité

S’inscrivant dans la continuité de la Charte, le Label Diversité (propriété de l’État et certifié par l’AFNOR) vise à prévenir les discriminations et à promouvoir la diversité, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Afin d’obtenir le Label pour quatre ans, toute entité volontaire doit faire auditer ses procédures RH. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 381 entités juridiques ont été labellisées, dont, dans la fonction publique, les ministères économiques et financiers, les ministères sociaux, la ville de Lyon et la ville de Nantes, ainsi que trois établissements publics de santé.

#### ii. Le parcours d’accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l’État (PACTE)

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

Depuis sa mise en œuvre (début 2006), cette nouvelle voie a permis un peu plus de 3 500 recrutements, et représenté, suivant les années, de 8 à 16 % des offres de recrutement externes en catégorie C (corps administratifs et techniques) au sein de la fonction publique de l'État.

Les ministères les plus impliqués dans ce dispositif sont ceux chargés respectivement de la Défense, de l'Éducation nationale et des Finances. Le taux de titularisation des agents est de 70 à 75 % en moyenne. Si les premières années de mise en œuvre ont permis d'espérer une pérennisation de ce dispositif, la baisse du nombre de PACTE offerts annuellement par les ministères est à constater. **Ce dispositif est en déclin** (572 offres de recrutement en 2009, 400 en 2010, 375 en 2011), sans doute du fait des restrictions de postes qui conduisent les administrations à recourir de manière moindre à des dispositifs d'ouverture sociale. Par ailleurs, **le PACTE est concurrencé au même titre que l'apprentissage par le recrutement sans concours en catégorie C** (recrutement sans condition d'âge et de diplôme, sur CV et audition du candidat). Enfin, tout contrat PACTE signé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ouvrait droit à une **exonération** des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales (2 500 euros par an environ). Son **renouvellement n'a pas été décidé**, ce qui constitue un frein à son attractivité.

#### *b. La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle*

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

Des épreuves de RAEP ont déjà été mises en place pour 880 voies de recrutement par concours ou examen professionnel (chiffres au 31 décembre 2013). Ce chiffre est appelé à augmenter dans la mesure où les ministères se montrent très ouverts sur l'introduction de la RAEP (*cf.* tableau de bord de la performance RH).

#### *c. L'apprentissage : une piste très peu explorée dans la fonction publique*

L'apprentissage ouvre la voie à un grand nombre de métiers et recouvre tous les niveaux de qualification. Il peut être mis en place pour l'ensemble des métiers traditionnels de l'apprentissage du secteur privé, qui peuvent correspondre à des attentes et à un besoin dans chacun des versants de la fonction publique, ainsi que pour les métiers ou fonctions spécifiques à la fonction publique.

9 800 jeunes apprentis sont recensés pour l'année 2012 dans le secteur public. Ce nombre reste très faible comparé aux 5,2 millions d'agents de la fonction publique. En outre, les entrées n'ont progressé que de 6 %, soit un rythme inférieur à celui de 2011 (+ 10 %).

Dans le cadre de la grande conférence sociale des 8 et 9 juillet 2014, un objectif de 10 000 apprentis dans la fonction publique de l'État (FPE) à horizon 2016 a été fixé. Un plan d'action va être mis en place par la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique afin de décliner l'objectif annoncé.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette annonce qui vise à développer de façon significative l'apprentissage dans le secteur public, mode de formation extrêmement efficace pour lutter contre le chômage des jeunes.

### **3. La politique de fusion des corps à la croisée des chemins**

La politique de fusion des corps engagée depuis le début des années 2000 ne vise pas à réaliser des économies, mais à mettre fin à la profusion de corps dans la fonction publique (qui avaient atteint le nombre de 1 500 il y a de cela quelques années), en rapprochant des familles professionnelles similaires.

**Les progrès ont été spectaculaires.** Ainsi, la seule rationalisation des catégories C a abouti à la suppression de 300 corps. Il ne subsistait au 31 décembre 2013 plus que 309 corps actifs.

En 2013, quatre opérations de fusion de corps ont été menées à leur terme et ont permis la suppression de 18 corps dont 16 en catégorie A et 2 en catégorie B. La principale fusion de corps réalisée en 2013 est à mettre au profit de l'entrée en vigueur du corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM - les membres restent gérés par leur ministère d'affectation sans qu'il soit nécessaire de créer une CAP interministérielle) des attachés d'administration de l'État grâce au rattachement de 16 corps ministériels.

Depuis quelques années, cette politique affiche cependant un retard dans la réalisation des objectifs affichés. Ainsi, alors que le projet annuel de performances pour 2013 affichait une cible de 230 corps actifs au 31 décembre 2015, la prévision du PAP pour 2015 fait désormais état de 290 corps. **Ce retard tient à trois éléments principaux :**

– premièrement, une sous-estimation des difficultés inhérentes à la création de corps interministériels à gestion ministérielle a retardé l'intégration de corps aux dispositions statutaires pourtant communes. Les difficultés rencontrées sont de deux ordres, l'un circonstanciel, tient à l'hétérogénéité des modalités de gestion entre les différentes administrations, l'autre davantage structurel, porte sur la difficulté à définir des autorités de gestion stables ;

– deuxièmement, ce retard tient également à la réticence des administrations à la création de corps dont elles ne maîtriseront pas la totalité de la gestion. Les fusions par regroupement de corps dans une même filière de métiers touchent à leur terme à l'intérieur d'un même périmètre ministériel. **La poursuite de la politique de fusions de corps implique désormais de regrouper des corps, exerçant des fonctions dans les mêmes filières de métiers, gérés par des**

**ministères différents** (techniciens de maintenance, enseignants, traducteurs par exemple). Or, pour ces corps, la solution de corps interministériels à gestion ministérielle ne s'avère pas adéquate, mais passe par la création de corps ministériels à vocation interministérielle, pour laquelle certains ministères se montrent réticents, soit parce qu'ils ne souhaitent pas assurer la gestion d'agents affectés à l'extérieur de leur périmètre, soit parce qu'ils craignent de perdre l'autonomie de la gestion de leurs agents ;

– troisièmement, les organisations syndicales ont exprimé des réserves vis-à-vis de fusions de corps qui tenaient, selon elles, insuffisamment compte des professions exercées par les agents.

Une pause dans l'engagement de nouvelles fusions de corps a donc été décidée par le Gouvernement, en attendant la concertation qui sera engagée à l'automne sur ce sujet. Les organisations syndicales ne se sont en effet pas montrées hostiles à une poursuite de la politique de regroupement des corps, à la condition toutefois que celle-ci respecte la logique de métier.

Les négociations conduites dans le cadre du chantier « parcours professionnels carrières et rémunérations » (PPCR) seront l'occasion d'examiner de **nouvelles pistes de fusion**, qui pourraient procéder de la création de corps interministériels à gestion ministérielle par regroupement des corps administratifs de catégorie B et de catégorie C, laquelle semble correspondre à la suite « logique » de la création du corps interministériel des attachés pour lequel un bilan doit être réalisé à la suite de deux années de gestion.

Une réflexion sera par ailleurs engagée sur le  **rapprochement de certains corps et cadres d'emplois de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale**, celui-ci pouvant sembler pertinent dans les métiers au sein desquels la mobilité inter-fonction publique pourrait répondre à des besoins particuliers. Ceci pourrait notamment être le cas pour certains corps et cadres d'emplois de la filière culturelle ou pour certaines professions réglementées partageant une même identité de métiers et d'ores et déjà mobiles.

\*

\* \*



## DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION *PROVISIONS*

La mission *Provisions* est scindée en deux programmes : le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* et le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

Le projet de loi de finances pour 2015 propose que la mission *Provisions* soit dotée de 465,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 165,28 millions d'euros en crédits de paiement, **soit une progression, tant en AE (+ 2,1 %) qu'en CP (+ 6,2 %)** par rapport aux crédits demandés en projet de loi de finances pour 2014.

### 1. Le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*

La dotation du programme 551 relative aux rémunérations publiques vise à faire face à d'éventuels besoins d'ajustements en gestion sur la dépense de titre 2, qui ne peut pas être abondée par redéploiement au sein de chaque programme en vertu de l'article 7-II de la LOLF fixant le principe de fongibilité asymétrique. Selon l'article 11 de la LOLF cette provision est répartie en cours de gestion, dans la limite des crédits ouverts, par arrêté ministériel.

**Le programme 551 ne comporte aucune dotation pour 2015.** En effet, les crédits destinés à la rémunération des agents de l'État en 2014 ont, comme en loi de finances initiale pour 2013 et 2014, été intégralement répartis entre les missions et les programmes supportant les moyens de personnels relatifs aux diverses politiques publiques.

L'existence de cette dotation est imposée par l'article 7 de la LOLF, ce qui explique sa persistance au sein de la nomenclature budgétaire.

### 2. Le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*

#### a. *Une dotation qui ne doit être utilisée qu'en dernier recours*

La dotation du programme 552 vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice en raison d'aléas climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe de responsabilisation ou auto-assurance budgétaire au sein de la mission ou du programme concerné. Les crédits de cette dotation peuvent également, le cas échéant, être utilisés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques (par exemple les interventions spéciales des forces de sécurité ou les interventions à l'étranger).

**L'utilisation de cette dotation doit donc impérativement constituer un dernier recours.**

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

Il est proposé en projet de loi de finances pour 2015, **la constitution d'une provision spécifique de 465,28 millions d'euros, en autorisations d'engagement, et 165,28 millions d'euros en crédits de paiement.**

La différence de 300 millions d'euros entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement est liée à la constitution, comme en 2013 et 2014, d'une **provision spécifique en autorisations d'engagement pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées** non encore connues et donc non intégrées aux demandes de crédits des programmes du budget général. De telles situations, non prévisibles dès lors qu'elles peuvent résulter de décisions urgentes de relocalisation de certaines administrations, à l'initiative des bailleurs ou de l'administration, lorsqu'une opportunité plus efficiente de localisation se présente, ont été constatées à plusieurs reprises sur la période récente. La signature d'un bail privé nécessite dans ce cas de disposer rapidement d'autorisations d'engagement couvrant la totalité de la durée de ce bail, soit dans certains cas 10, voire 25 ans. **Le caractère imprévisible du montant et de l'imputation précise par programme de ces dépenses de loyers privés justifie son inscription** sur la mission *Provisions*. Les crédits de paiement correspondants (loyer à payer, le cas échéant dès l'année de conclusion du bail et dans tous les cas, les années suivantes) restent directement financés dans le cadre des programmes du budget général.

#### ***b. Les utilisations de la provision en 2013 et 2014***

Les besoins constatés sur cette dotation au titre de l'année 2013 se sont élevés au total à 9,97 millions d'euros en AE et en CP : 5 millions d'euros, 3 millions d'euros et 1,97 million d'euros ont été respectivement ouverts par les décrets des 17 mai, 17 juillet et 30 août 2013 au profit du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. 29 % des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2013 ont ainsi été consommés.

De même, en 2014, et à la date du 1<sup>er</sup> septembre, cinq mouvements réglementaires ont été effectués à partir de cette dotation :

– **les décrets des 14 mars, 26 juin et 21 juillet 2014** ont respectivement ouvert 3 millions d’euros, 3,5 millions d’euros et 7,5 millions d’euros (en AE et en CP) au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l’action du Gouvernement » ;

– **le décret du 29 mars 2014 a ouvert 28,4 millions d’euros en AE** uniquement au profit du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* afin de permettre la signature d’un nouveau bail dans le cadre de la restructuration immobilière des ministères sociaux.

Le départ d’un locataire dans un immeuble situé dans le quartier Montparnasse à Paris et déjà partiellement occupé par des services des ministères sociaux, a en effet offert la possibilité de regrouper sur ce site tous les effectifs du ministère installés à proximité et d’abandonner deux sites loués. **Cette opportunité ne pouvait pas être anticipée au stade de la préparation et du vote de la LFI 2014.** L’urgence s’attachant à la conclusion de cette transaction, compte tenu de la durée limitée de l’offre, a justifié l’usage de la procédure poursuivie ;

– **le décret du 27 juin 2014 a ouvert 25,5 millions d’euros en AE** uniquement au profit du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* afin de permettre la signature d’un nouveau bail dans le cadre du plan de relocalisation de l’administration centrale du ministère de l’agriculture.

Cette opération, qui présentait de nombreux avantages financiers, **n’avait pas été budgétée en loi de finances pour 2014, compte tenu des incertitudes** qui pesaient encore sur la globalité du schéma et sur l’issue des négociations avec le propriétaire. Le nouveau bail devant être signé rapidement pour sécuriser les bénéfices de l’accord trouvé avec le propriétaire, le mouvement de crédits présentait un caractère urgent qui a justifié le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

La Cour des Comptes a souligné dans sa note d’exécution budgétaire relative à l’exécution 2013 le caractère discutable de ces transferts, dans la mesure où, selon elle, « *l’utilisation des crédits n’a qu’un lointain rapport avec l’objet de la mission tel que défini à l’article 7 de la LOLF (...). Le Gouvernement recourt désormais à la mission Provisions pour traiter des questions budgétaires de faible montant pour lesquelles la souplesse des décrets simples de la mission Provisions est jugée plus pratique* ». **Toujours selon la Cour, l’imprévisibilité des besoins qui ont été couverts en 2013 est sujette à caution**, la confidentialité et la rapidité plus que l’imprévisibilité semblant être à l’origine du recours à ces décrets non publiés destinés à abonder le programme 129. Le Rapporteur spécial partage cette analyse et appelle à une utilisation des fonds du programme 552 davantage conforme à son objet.

### 3. Un changement de dénomination nécessaire

Depuis 2007, la Cour des comptes recommande de modifier l'intitulé de la mission. Dans l'état actuel, les crédits de la mission ne recouvrent pas les provisions pour risques ou pour charges constituées au passif du bilan de l'État, qui relèvent de définitions précises.

Elle renouvelle cette recommandation dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2014, en proposant d'y substituer l'intitulé *Crédits non répartis*, dans la mesure où ce qui caractérise ces crédits est justement le fait qu'ils ne puissent être répartis au moment du vote en loi de finances initiale. Ainsi, la provision relative aux rémunérations publiques vise à financer les mesures « dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits »<sup>(1)</sup>. De même, la répartition de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne peut pas, par définition, exister au moment du projet de loi de finances puisque son utilisation est réservée aux cas de calamités et dépenses imprévisibles.

Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette préconisation car la dénomination de la mission est de toute évidence inappropriée. Le Gouvernement a indiqué au Rapporteur spécial que si la dénomination Provisions n'a pas entraîné de confusion quant à la doctrine d'emploi de ces crédits, il n'est toutefois pas opposé au principe d'un changement de cette dénomination au profit de *Crédits à répartir*.

Le Rapporteur spécial rappelle toutefois que la modification de l'intitulé ne peut se faire par amendement parlementaire. En effet, en application de l'article 7 de la LOF, « seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission ». Par extension, la transformation d'une mission en une autre, par changement de son intitulé est assimilée à une création de mission et est donc irrecevable, comme le précise le rapport n° 4392 de l'Assemblée nationale sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires.

\*

\* \*

---

(1) Article 7-1-2° de la LOLF.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du Budget (voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2014 à 9 heures 30<sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Provisions et Régimes sociaux et de retraite, ainsi que les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions.*

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

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Michel Pajon rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Provisions et suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits du Compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État.*

*Enfin, la Commission **adopte** suivant l'avis favorable de M. Yves Censi, rapporteur spécial, les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.*

### **Après l'article 55**

*La commission examine l'amendement II-CF277 de M. Éric Woerth portant article additionnel après l'article 55.*

**M. Éric Woerth.** Cet amendement a pour objet d'instaurer trois jours de carence pour les agents de la fonction publique en arrêt maladie. Le Gouvernement précédent avait fait adopter un jour de carence qui a été supprimé par l'actuel Gouvernement. Il est clair que les règles qui existent dans le secteur privé doivent s'appliquer de la même façon dans le secteur public dans le but de contribuer à y faire baisser l'absentéisme. Il existe des chiffres clairs sur le sujet. Cet amendement permettra aussi de rétablir une justice entre les deux secteurs.

**M. Alain Tourret.** Il faut préciser qu'il existe des conventions collectives et des accords de branche qui font que le délai de carence, de fait, ne s'applique pas aux salariés du secteur privé dans 75 % des cas. Adopter cet amendement créerait donc une situation inégalitaire entre les fonctionnaires et la majorité des salariés du secteur privé. C'est pourquoi j'ai proposé de réfléchir à l'instauration d'un jour de carence d'ordre public, applicable de la même façon aux deux secteurs sans qu'il soit possible d'y déroger. L'amendement que vous proposez ne résout pas non plus la situation injuste qui existe entre les salariés du secteur privé.

---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/)

L'absentéisme est un fléau et j'ajouterais qu'il est essentiellement le fait des salariés protégés par un contrat à durée indéterminée dans le privé. Les précaires ne sont pas absents ! En outre, l'absentéisme n'est pas le même selon les fonctions publiques. Il faut donc une règle commune à tous les travailleurs du public et du privé.

**M. Michel Pajon, rapporteur spécial.** Il a beaucoup été demandé aux fonctionnaires que ce soit au travers de mesures catégorielles ou gel du point d'indice. Je suis opposé à cet amendement qui serait une mesure vexatoire.

*L'amendement II-CF277 est rejeté.*

\*

\* \*

**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Ministère de la Décentralisation et de la fonction publique**

– Mme Myriam Bernard, directrice adjoint du cabinet et Mme Sophie Lebret, conseillère ;

– M. Pierre Coural, chef du service du pilotage et des politiques transversales à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et M. Sébastien Clausener, chef du bureau des politiques sociales, santé et sécurité au travail.