



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 29

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

FONCTION PUBLIQUE

PROVISIONS

Rapporteur spécial : M. Jean-Louis GAGNAIRE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ET LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	7
I.- LA BAISSÉ NUANCÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE	7
A.- LA DÉLIMITATION ET L'ÉVALUATION DU PROGRAMME	7
1.- L'intitulé du programme en décalage avec son contenu	7
a) <i>Le périmètre du programme fonction publique</i>	7
b) <i>Les demandes récurrentes de modification de l'intitulé</i>	8
2.- L'appréciation de la performance du programme Fonction publique	9
a) <i>Les indicateurs du programme</i>	9
b) <i>La recherche d'exemplarité de la politique portée par le programme</i>	11
B.- L'ACTION 1 : LA STABILISATION DES CRÉDITS POUR LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	12
1.- Les écoles interministérielles de service public	13
a) <i>L'École nationale d'administration</i>	14
b) <i>Les Instituts régionaux d'administration</i>	19
2.- La préparation aux concours	20
3.- Le soutien aux organisations syndicales	21
C.- L'ACTION 2 : LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	21
1.- Les prestations sociales individuelles	24
a) <i>La prestation chèque-vacances</i>	24
b) <i>Les prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et CESU-garde d'enfant 3/6 ans</i>	25
c) <i>L'aide à l'installation des personnels de l'État</i>	25
d) <i>La mise en place d'une aide au maintien à domicile</i>	26
2.- Les prestations sociales collectives	27

II.- MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE FACE AU BILAN CONTRASTÉ DE LA RGPP	28
A.- DÉVELOPPER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE ET RÉALISTE POUR LA FONCTION PUBLIQUE	28
1.- L'amélioration ressentie du dialogue social	29
<i>a) Les conditions du dialogue social</i>	<i>29</i>
<i>b) Les acteurs du dialogue social</i>	<i>31</i>
2.- La nécessaire réflexion sur les missions de l'État en lien avec la décentralisation.....	32
B.- MODERNISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	33
1.- L'évolution des modes de recrutement	34
2.- L'amélioration souhaitée de la gestion des carrières par la démarche de métier	37
3.- Des freins à la mobilité des fonctionnaires encore nombreux	39
4.- Fusion des corps : bilan et perspectives	40
C.- LA QUESTION DES REMUNÉRATIONS MARQUÉE PAR LA VOLONTÉ DE STABILISER LA MASSE SALARIALE.....	43
1.- La multiplicité des éléments de la rémunération des fonctionnaires	44
<i>a) Le point d'indice des fonctionnaires</i>	<i>44</i>
<i>b) La fin de la défiscalisation des heures supplémentaires</i>	<i>44</i>
<i>c) Un régime indemnitaire complexe.....</i>	<i>45</i>
2.- Les avancées de la rémunération à la performance dans la fonction publique	47
<i>a) La prime de fonctions et de résultats</i>	<i>47</i>
<i>b) L'intéressement collectif.....</i>	<i>48</i>
3.- La poursuite des mesures de résorption du tassement des grilles	48
DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

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

À cette date, **78 %** des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

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

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 prévoit, pour le programme Fonction publique, 213,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse significative de 4,4 % par rapport aux crédits de 2012. 217,6 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement, représentant une baisse de 3,6 % par rapport aux crédits de 2012.

La consommation des crédits du programme Fonction publique s'établit au 31 juillet 2012 à hauteur de 42 % en autorisations d'engagement et 57 % en crédits de paiement ouverts, ce qui est conforme aux prévisions et au rythme attendu en crédits de paiement, mais légèrement en retrait en autorisations d'engagement.

Le programme 148 comporte deux actions.

Pour 2013, les crédits demandés au titre de l'action 1 *Formation des fonctionnaires* s'élèvent à 78,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette dotation s'élevait à 79 millions d'euros en 2012, ce qui représente une baisse de 0,16 %, et 82,4 millions d'euros en 2011.

L'action 2 *Action sociale interministérielle* représente, pour 2013, 134,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 138,7 en crédits de paiement. Ces dotations sont en baisse respectivement de 6,6 et 5,5 % par rapport au projet de loi de finances pour 2012.

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

Le programme 551 Provisions relatives aux rémunérations publiques ne comporte pas de crédits pour 2013.

Le programme 552 Dépenses accidentelles et imprévisibles est doté, en PLF pour 2013, de 462,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 162,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans la continuité de l'étude des crédits proposés en 2013 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, quels sont les leviers d'actions identifiés par le ministère comme pouvant faire l'objet d'un dialogue social approfondi et constructif ? Quelles orientations visant à l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique le PLF pour 2013 permet-il d'envisager ?

Le 6 juillet 2012, le Premier Ministre a demandé aux chefs de services de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration de faire le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La lettre de mission les appelait également à mener une réflexion sur les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État. Cette évaluation (ci après l'audit RGPP), rendue publique le 25 septembre 2012, remet principalement en cause la méthode centralisée et l'absence de concertation préalable qui ont caractérisé la réforme. Le rapport en souligne les conséquences négatives sur l'acceptation de la RGPP par les agents publics et sur la dégradation ressentie des services rendus aux usagers.

Cette méthode critiquable et la désorganisation qui en a résulté ont révélé les faiblesses de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique tant au niveau du recrutement, de la mobilité des fonctionnaires que des conditions de travail.

Les engagements présidentiels sur la stabilité globale des effectifs de la fonction publique se traduisent par l'inscription dans le PLF pour 2013 d'un budget consacré aux dépenses de personnel de 120,2 milliards d'euros (en hausse de 2 milliards d'euros par rapport à 2012), soit plus de 40 % du budget général

La poursuite en 2013 de la réforme de l'État est nécessaire. Mais le Gouvernement souhaite inscrire cette action dans un cadre rénové. Redéfinir au préalable les missions des services publics en associant ce débat à celui de la décentralisation, redonner du sens à la concertation et au dialogue social permettront une réforme plus efficace, mieux adaptée et acceptée par le plus grand nombre.

La conférence sociale de juillet 2012, ainsi que les grandes négociations lancées à l'automne 2012 et prévues jusqu'en février 2013 sont la première pierre de cette indispensable modernisation de l'action publique.

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

I.- LA BAISSÉ NUANCÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE

Les tableaux suivants présentent l'évolution de la dotation du programme 148 inscrite en PLF, entre 2010 et 2013.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉS EN PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2010	AE 2011	AE 2012	AE 2013	Variation 2012-2013 (%)	Variation 2010-2013 (%)
Formation	83,36	82,43	81,59	78,88	- 3,32	- 5,38
Action sociale interministérielle	162,66	138,86	146,33	134,87	- 7,83	- 17,08
Total	246,02	221,28	227,92	213,75	- 6,22	- 13,12

Source : commission de Finances de l'Assemblée nationale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS EN PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE 2010	AE 2011	AE 2012	AE 2013	Variation 2012-2013 (%)	Variation 2010-2013 (%)
Formation	83,36	82,43	81,59	78,88	- 3,32	- 5,38
Action sociale interministérielle	139,38	138,49	148,64	138,74	- 6,66	- 0,46
Total	222,75	220,92	230,23	217,62	- 5,48	- 2,30

Source : commission de Finances de l'Assemblée nationale.

A.- LA DÉLIMITATION ET L'ÉVALUATION DU PROGRAMME

1.- L'intitulé du programme en décalage avec son contenu

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 (le DGAFP).

Les deux finalités du programme sont déclinées en deux actions :

– L'action 1 *Formation des fonctionnaires* : cette action regroupe principalement les crédits de la subvention 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. Enfin, cette action porte les dotations allouées au financement des actions de préparation aux concours développées à l'intention des agents de l'État à travers le réseau des instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG).

Plus généralement, la fonction de coordination des formations des fonctionnaires assurée par cette action s'inscrit dans le contexte de la modernisation de la fonction publique qui accompagne les évolutions suscitées par la RGPP.

– L'action 2 *Action sociale interministérielle* : cette action consiste en des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Cette action recouvre principalement, d'une part, l'aide aux familles, par l'attribution de « chèques vacances », de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants par exemple et, d'autre part, les aides au logement, qui prennent la forme d'une aide financière à l'accès au logement locatif des personnels ou encore la réservation de logements sociaux. Par ailleurs, cette action prend en charge une aide financière au maintien à domicile des agents retraités.

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⁽¹⁾ que par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

L'intitulé du programme pourrait être « Fonction publique et modernisation de l'État », ce qui correspondrait à l'architecture traditionnellement retenue pour le rapport spécial. Cependant cet intitulé semble encore trop englobant.

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.

(1) Dans son rapport « Résultats et gestion budgétaire » de l'Etat pour l'exercice 2011, la Cour recommande de « rendre l'intitulé du programme 148-Fonction publique plus conforme au contenu effectif des actions qu'il regroupe » (*Analyse par mission et programmes, mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, p10*).

Si, dans le cadre de la préparation du budget triennal 2013-2015, cette proposition de changement de maquette budgétaire n'a pu aboutir, pour des raisons, essentiellement, de calendrier, la réflexion sur l'évolution est d'ores et déjà engagée.

2.– L'appréciation de la performance du programme Fonction publique

a) Les indicateurs du programme

Le dispositif de mesure de la performance du programme 148 est ciblé sur 3 objectifs et 8 indicateurs. Ce dispositif n'a donné lieu à aucune modification pour le projet annuel de performance 2013.

En 2012, suite aux recommandations du CIAP, une amélioration de la cohérence du dispositif a été opérée par une modification du libellé et/ou du périmètre de certains objectifs et indicateurs, afin d'améliorer l'évaluation des actions relatives au pilotage de la gestion des ressources humaines par la DGAFP.

Le tableau ci-après reprend la synthèse de l'évolution des objectifs et indicateurs du programme 148 entre 2011 et 2013.

ÉVOLUTION ENTRE 2011 ET 2013 DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 148

Objectif	Indicateurs			2011		2012		2013		Observations commentaires
	Indicateur 1.1.1 : Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines	Indicateur 1.2 : Part des agents de la filière administrative, sociale et technique concernée par le dispositif de rémunération de la performance	Indicateur 1.3 : Nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion ou mise en extinction, ou par un alignement sur des dispositions statutaires communes	1	2	1	2	1	2	
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 Ancien intitulé : Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État	1.1			présent	présent	présent	présent	présent	présent	La modification de l'intitulé de l'objectif répond aux recommandations du CIAP
	1.2			présent	présent	présent	présent	présent	présent	
2. Intitulé modifié en 2012 : Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires Ancien intitulé : Optimiser la formation initiale des fonctionnaires	1.3			présent	présent	3	présent	3	présent	L'intitulé de l'objectif a été modifié pour mieux s'articuler avec les indicateurs suivis répondant ainsi aux recommandations du CIAP. L'indicateur relatif à la rénovation des concours a été supprimé car avant atteint sa cible en 2011, suppression qui a répondu en outre aux recommandations du CIAP. S'est substitué un indicateur relatif à la formation continue (orientation souhaitée du CIAP)
	2.1		Indicateur 2.1 : Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et l'ENA	4	présent	4	présent	4	présent	
3. Intitulé modifié en 2012 : Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale Ancien intitulé : Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle	2.2		Indicateur 2.2 : État d'avancement de la politique de rénovation des concours	5	présent		supprimé		supprimé	L'indicateur relatif à la rénovation des concours a été supprimé car avant atteint sa cible en 2011, suppression qui a répondu en outre aux recommandations du CIAP. S'est substitué un indicateur relatif à la formation continue (orientation souhaitée du CIAP)
	2.2		Indicateur 2.2 : Nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue délivrée dans le cadre de l'offre interministérielle	5		5	nouveau	5	nouveau	
3. Intitulé modifié en 2012 : Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale Ancien intitulé : Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle	3.1		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	6	présent	6	présent	6	présent	L'intitulé de l'objectif a été modifié pour gagner en clarté et être mieux en adéquation avec les indicateurs mesurés, en lien avec les recommandations du CIAP
	3.2		Indicateur 3.2 : Coût de gestion du prestataire extérieur chargé de la gestion de certaines prestations d'action sociale	7	présent	7	présent	7	présent	
	3.3		Indicateur 3.3 : Taux de pénétration de la prestation C/ESU garde d'enfant de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans	8	présent	8	présent	8	présent	

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Enfin, le CIAP, dans son rapport d'activité publié en décembre 2011, préconisait d'intégrer dans le projet annuel de performance (PAP) du programme 148, un indicateur, harmonisé entre les ministères, présentant la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 (emploi des personnes en situation de handicap). Le Rapporteur spécial regrette que cette modification n'ait pas été intégrée au PAP 2013. Il reste donc très difficile de connaître l'effort global mené par les ministères concernant l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Rappelons que l'obligation est fixée depuis 1987 à 6 % des effectifs et concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public ⁽¹⁾.

b) La recherche d'exemplarité de la politique portée par le programme

Du point de vue qualitatif, le programme 148 sous-tend une politique plus large que celle portée par les crédits inscrits au budget, politique visant à l'exemplarité de l'action de l'État.

La question de la *déontologie des agents publics* et des valeurs de la fonction publique fait partie de l'agenda social de l'automne 2012. À cet égard, il sera possible de s'appuyer sur la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, mise en place le 16 juillet 2012 par le Président de la République, à laquelle il reviendra notamment de faire des propositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt. Sur la base de ses conclusions, qui interviendront au mois de novembre 2012, le ministère indique qu'un nouveau projet de loi, destiné à renforcer les obligations de transparence, à formaliser les mécanismes de prévention et à responsabiliser les acteurs publics, pourrait être envisagé.

L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes fait l'objet du rapport pour avis de la commission des lois de notre assemblée, relatif au PLF 2013. Plusieurs initiatives ont été prises en ce domaine au cours de l'année 2012. À la suite du rapport présenté en mars 2011 par la députée M^{me} Françoise Guegot, le Gouvernement a engagé une concertation, entre novembre 2011 et février 2012, avec les organisations syndicales. Celle-ci a donné lieu à un relevé de conclusions en date du 30 mars 2012. À cette occasion, quatre axes ont été dégagés :

– mieux identifier les politiques d'égalité professionnelle dans la fonction publique ;

– améliorer le déroulement de la carrière des femmes ;

(1) Selon l'article L. 323-2 du code du travail, L'Etat et, lorsqu'ils occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent, les établissements publics de l'Etat autres qu'industriels et commerciaux, les collectivités territoriales et leurs établissements publics autre qu'industriels et commerciaux [...] sont assujettis, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, à l'obligation d'emploi [...].

– viser une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ;

– enfin faire de la haute fonction publique un exemple en matière d'égalité professionnelle.

Par ailleurs, la loi du 12 mars 2012 contient de nombreuses mesures visant à favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, comme l'accès aux emplois supérieurs dans les trois versants de la fonction publique.

Sur ce point, à compter du 1^{er} janvier 2018, les nominations au sein de l'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière devront concerner, annuellement, au moins 40% de personnes de chaque sexe. Le dispositif est applicable dès le 1^{er} janvier 2013 avec une montée en charge progressive du taux : 20 % en 2013 et 2014 puis 30% de 2015 à 2017 et 40 % à partir de 2018. En cas de non-respect, le montant de la pénalité par unité d'emploi manquante s'élèvera à 90 000 euros à partir de 2018. Le nouveau dispositif prévoit également un suivi statistique des nominations, afin d'analyser la féminisation de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'ensemble de la fonction publique.

Enfin, une circulaire du 23 août 2012 précise que la ministre des droits des femmes doit coordonner la préparation d'un plan d'action interministériel pour la période 2013-2017, qui constituera la feuille de route du Gouvernement en la matière. Chaque ministre devra en outre désigner au sein de son administration un haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits, qui aura pour responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique de son ministère en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

B.– L'ACTION 1 : LA STABILISATION DES CRÉDITS POUR LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

S'agissant de la formation des fonctionnaires, le projet de loi de finances prévoit 78,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement soit une baisse de 3,32 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

En plus de la subvention accordée à l'ENA et aux IRA, il convient de faire mention de 1,5 million d'euros inscrits dans le PLF pour 2013, destiné au financement de diverses mesures :

– l'organisation des concours d'accès aux cinq IRA (locations de salles, impression des copies, sujets et autres documents, formation des jurys...) ;

– des actions de formation interministérielle. Au niveau central, elles sont pour l'essentiel 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, elles 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⁽¹⁾, élément important de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

1.– Les écoles interministérielles de service public

Dans le prolongement de la démarche de professionnalisation de la formation initiale engagée à la suite du rapport Le Bris⁽²⁾ en février 2009, une mission conjointe a été confiée en juin 2011 à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Contrôle général économique et financier (CGEF), visant principalement à identifier et analyser toutes les possibilités de rapprochement, voire de fusions, des écoles du service public et à établir des indicateurs de performance permettant de disposer d'une vision globale du dispositif de formation initiale et d'effectuer une comparaison fiable entre écoles. Ce rapport, qui porte sur les 63 écoles de formation initiale de l'État ayant répondu au questionnaire adressé par la mission, a été remis en novembre 2011.

Le renforcement du pilotage interministériel, sous l'impulsion de la DGAFP, y est notamment préconisé. En effet, malgré des coûts de formation parfois exorbitants, les auteurs du rapport n'ont pu identifier un interlocuteur unique, en mesure de définir la stratégie de l'État en termes de formation initiale. Plus généralement, ils regrettent l'absence de stratégie globale de l'État en matière de formation : peu de mesures de la performance, de réflexion sur l'intérêt et les objectifs de ces formations, sur leur contenu et leur organisation. La proposition n° 12 du rapport recommande de consolider le cadre institutionnel interministériel, par la révision des attributions du ministre de la fonction publique et du rôle de la DGAFP afin de définir précisément leur place en matière de pilotage de la politique de formation.

Afin de mettre en œuvre les orientations issues de ce rapport, la DGAFP a engagé dès le mois de décembre 2011 une démarche visant à définir le potentiel de mutualisation entre écoles, identifier les possibilités de regroupement/fusion de sites de formation, définir les modalités de déploiement de la comptabilité analytique. Deux thématiques sont particulièrement pertinentes : la maîtrise des coûts pédagogiques et la maîtrise des coûts des fonctions support. Il a également été proposé de construire des indicateurs en matière immobilière. Enfin, un indicateur qualitatif lié au niveau de satisfaction des employeurs qui accueillent les anciens élèves au terme de leur scolarité devra être élaboré, à l'image des évaluations différées déjà pratiquées dans une dizaine d'écoles de service public. Ces travaux se poursuivront sur l'année 2013.

(1) Placées auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales), les plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH s'inscrivent dans le dispositif pérenne d'accompagnement de la réforme de la GRH dans la fonction publique de l'État.

(2) Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État, Décembre 2008.

a) L'École nationale d'administration

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.

La dotation de l'État à l'ENA prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élève à 33,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en baisse de 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale 2012. Cette baisse traduit les efforts de maîtrise des coûts de fonctionnement de l'école, ce qui est conforme à la trajectoire de rationalisation définie lors de la programmation triennale 2013-2015.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de cette dotation depuis 2009 :

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC POUR L'ENA DANS LES PROJETS DE LOIS DE FINANCES ENTRE 2009 ET 2013

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2012-2013 (%)	Variation 2009-2013 (%)
Dotation inscrite en PLF	35,70	36,13	36,31	35,47	33,20	- 6,40	- 7,00

Source : commission de Finances de l'Assemblée nationale.

La politique de formation de l'école est axée depuis 2010 sur une plus grande professionnalisation des élèves :

– d'une part, la formation initiale comporte désormais en alternance des périodes d'enseignement et de stages autour de trois modules thématiques (avec une période de formation commune, le « tronc commun », suivie de périodes de spécialisation) ;

– d'autre part, l'ENA a mis en place une nouvelle procédure d'affectation des élèves en fin de scolarité qui vise à professionnaliser le recrutement dans le respect de la logique du classement.

Le souhait de formaliser dans un document cadre ces évolutions stratégiques, ainsi que les liens entre l'ENA et sa tutelle, et de favoriser la programmation des activités de l'école et l'optimisation de ses moyens budgétaires et humains, ont conduit à la signature le 1^{er} mars 2010, du premier contrat d'objectifs et de performances (COP) de l'ENA. S'en est suivie la rédaction du second contrat qui concerne la période 2012-2014.

En matière de personnel, il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'ENA a supprimé 18 postes en quatre ans et a enregistré 12 départs à la retraite, soit un taux de non remplacement de 150 %. Le plafond de 532 emplois prévu pour 2013 se décompose en 161 équivalents temps plein (ETP) d'élèves, 163 ETP de stagiaires des cycles préparatoires et 208 ETP de personnels permanents. Si le Rapporteur spécial se réjouit des efforts réalisés, il s'inquiète des suppressions supplémentaires demandées dans les budgets triennaux 2011-2013 et 2013-2015 et de leurs conséquences sur le bon fonctionnement de l'école, qui porteraient à 29 les suppressions de postes soit une réduction de 12,66 % des personnels, après la suppression de 37 emplois opérées lors du transfert de l'école en 2005.

Il convient de souligner que toute diminution supplémentaire de la subvention pour charges de service public ne permettrait plus de couvrir les charges fixes de l'ENA, d'autant que le périmètre des missions de l'école est resté stable.

L'indicateur 2.1 du projet annuel de performances pour 2013 mesure les dépenses consacrées à la formation initiale qui s'élève, au titre du coût complet annuel d'un élève à l'ENA, à 83 500 euros pour 2012 et 84 400 pour 2013. Le coût de l'élève reste fortement dépendant du nombre d'élèves en scolarité (avec des éventuels reports d'une année sur l'autre) et de l'évolution de la contribution employeur au CAS Pensions. Ce dernier élément constitue d'ailleurs la principale source de l'augmentation du coût complet, composé à près de 50 % par la rémunération chargée des élèves. Les charges de personnels, désormais incompressibles selon l'ENA, s'établissent à 32,9 millions d'euros soit 74,8 % du total des dépenses de l'école.

Le COP pour 2012-2014 s'articule autour de 6 axes : recruter, former, développer les relations avec le monde universitaire, s'appuyer sur sa vocation européenne, agir dans le monde et enfin assumer sa qualité de première école de service public en France.

À ce titre, le contrat pose l'exigence de la diversification du recrutement. Conformément aux contrats d'objectifs et de performance, l'ENA a engagé une démarche de refonte du concours d'entrée. Les nouvelles modalités, pourtant applicables aux concours 2013, n'ont pas été détaillées au Rapporteur spécial. Le nombre de places offertes en 2012, a été fixé à 80 : 40 au concours externe, 32 au concours interne et 8 au troisième concours.

Par ailleurs, la suppression du classement de sortie de l'école ne sera possible que lorsque l'article L. 133-6 du code de justice administrative qui prévoit que les auditeurs de deuxième classe au Conseil d'État sont nommés parmi les anciens élèves de l'ENA, selon les règles propres au classement des élèves de cette école, sera modifié. Il convient en effet de rappeler que le Conseil constitutionnel a censuré le 12 mai 2011, l'article 187 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui modifiait ledit article L. 133-6 et prévoyait de renvoyer à un décret le soin de déterminer les conditions dans

lesquelles les élèves de ENA auraient pu, à l'issue de leur scolarité, être nommés auditeurs de deuxième classe au Conseil d'État. Cependant, sans attendre la suppression du classement, a été mise en place, auprès du directeur de l'ENA, une commission de suivi de la procédure d'affectation des élèves. Enfin, la DGAFP échange régulièrement avec les employeurs sur les voies d'amélioration possibles de la procédure d'affectation dans les administrations.

Si les opinions divergent au sein des différents corps de l'administration, le directeur par intérim, M. Bonnier, a confirmé lors de son audition être très favorable à une évolution de la procédure d'affectation des élèves.

Le COP comporte également des objectifs concernant la diversification et la modernisation des recrutements. Tout comme l'Institut national des études territoriales (INET), l'ENA a mis en place une classe préparatoire intégrée destinée à des élèves issus des milieux défavorisés. La dimension européenne de l'action de l'ENA est réaffirmée, comme le traduit la création d'une direction des affaires européennes au sein de l'organisation de l'école. L'école peut s'appuyer, comme le rapport remis en novembre 2011 le préconise pour toutes les écoles de service public, sur des outils de gestion modernisés, notamment la gestion prévisionnelle et la comptabilité analytique. Pour permettre une bonne mesure des résultats, des indicateurs de réussite ont été élaborés. Une enquête statistique d'évaluation de la formation initiale est réalisée chaque année auprès des employeurs et des anciens élèves afin de mesurer leur degré de satisfaction. Toutefois, ces enquêtes étant réalisées 15 mois après la sortie de l'élève de l'école, l'ENA n'obtiendra les premiers retours sur la nouvelle scolarité de 24 mois (au lieu de 27) qu'avec deux années de recul.

Le Rapporteur spécial s'étonne néanmoins de la méthode employée pour définir les objectifs et les moyens alloués à l'ENA. Le contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 n'a été signé que très tardivement et l'école ne dispose d'aucun moyen d'anticiper les réformes. En effet, la déconnexion entre l'établissement du contrat d'objectifs et de performance (pour 2012-2014) et les moyens qui sont alloués pour les atteindre (contrat triennal 2013-2015) reflète un pilotage stratégique défaillant. Dans ce contexte de décalage d'un an entre les ambitions et les moyens pour y parvenir, les mesures d'anticipation et d'économie sont faibles.

La mutualisation des moyens est toujours en progression, notamment avec l'INET. Dans cette dynamique d'échange, le module "Territoires" est par exemple commun aux élèves des deux établissements.

La ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation s'est montrée favorable, lors de son intervention devant la commission élargie du 25 octobre 2012, à la poursuite de ce processus de mutualisation.

Le Rapporteur spécial de réjouit de cette ouverture, qu'il juge indispensable. Déjà, en 2003, M. Yves-Thibault de Silguy⁽¹⁾ insistait sur la possibilité de rapprocher, par le biais de la formation, la fonction publique de l'État de la fonction publique territoriale. Il soulignait ainsi plusieurs similitudes :

– les emplois d'encadrement supérieur des fonctions publiques d'État et territoriale présentent des caractéristiques communes, quels que soient les secteurs ou les collectivités concernés ;

– les matières enseignées et les principes pédagogiques sont assez comparables ;

– les candidats aux deux concours ont très souvent le même profil et la même formation, en particulier pour le concours externe ;

– enfin, les postes offerts à la sortie de ces écoles relèvent de domaines et de niveaux de responsabilité assez semblables.

Lors de l'audition réalisée par le Rapporteur spécial, la direction de l'ENA s'est montrée intéressée par l'organisation d'un seul type de concours, présidé par un même jury, afin notamment d'éviter les problèmes de calendrier. Cependant, aucune fusion des concours n'est actuellement envisagée.

Compte tenu de la prochaine réforme de la décentralisation, le Rapporteur spécial souligne la nécessité de rendre homogènes des recrutements et des formations aujourd'hui déjà similaires, et demain plus proches encore.

Enfin, le rapport précité de l'IGA et du CGEF, relatif à la formation initiale des fonctionnaires, préconise de limiter aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) les activités de recherche et de publication, c'est-à-dire essentiellement à des écoles d'ingénieurs, mais pas aux établissements publics administratifs (EPA).

(1) « Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA », rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, présidée par Yves-Thibault de Silguy, Avril 2003.

Le rapport développe l'argumentaire suivant :

La mission n'a pas évalué la part des activités de recherche dans le bilan des écoles administratives. Elle a cependant observé une tentation pour les responsables de ces écoles de développer cette partie de leur action.

Les écoles ayant le statut d'EPSCP ont naturellement des activités de recherche, ces dernières entrant d'ailleurs dans leur vocation.

Cette activité va moins de soi dans le cas d'écoles purement administratives. Les réponses au questionnaire indiquent pourtant que 65% des écoles ont des partenariats avec des universités et 44% avec des centres de recherche.

La mission s'étonne de la place de la recherche dans des écoles qui n'ont nullement été conçues à cette fin, comme les écoles interministérielles par exemple et s'interroge sur le partage des compétences entre administrations centrales, universités et écoles. Il ne s'agit évidemment pas de porter un regard a priori négatif sur ces activités car elles peuvent, notamment, avoir un effet positif sur l'évolution des contenus des enseignements. Mais les écoles sont-elles dotées des moyens nécessaires pour assurer la recherche ? Ne s'agit-il pas parfois d'une diversification de prestige coûteuse en moyens et peut être assez peu efficace ?

La mission estime que, bien qu'inscrites dans le texte portant création de certaines écoles de formation initiale, les activités de recherche ne sont pas indispensables à tous les établissements.

Le Rapporteur spécial ne souscrit pas à ce positionnement et rappelle qu'innovation et recherche ne se réduisent pas aux seuls développements technologiques. Il plaide pour le maintien de la possibilité, pour les EPA, de créer des centres de recherche. C'est ce qu'a réalisé l'ENA ces dernières années, en adhérant également au 3^{ème} pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) parisien ⁽¹⁾.

En effet, le Rapporteur spécial souligne que dans un processus de performance globale des services publics, les innovations peuvent être liées à un nouveau concept de services jusqu'ici négligé, en lien avec la modernisation des services aux usagers, ou une organisation repensée des structures administratives. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) donne de l'innovation une définition particulièrement éclairante, en distinguant quatre grands types d'innovation : innovation produit ou service, processus, marketing et

(1) Il s'agit du PRES HESAM - Hautes Études Sorbonne Arts et Métiers, constitué sous la forme d'un EPSCP par décret publié au Journal officiel le 31 décembre 2010. Ce PRES regroupe 12 établissements, dont les Arts et Métiers, Paris Tech, l'ESCP (Ecole supérieure de commerce de Paris), le Cnam (Conservatoire national des arts et métiers), l'EHESS (Ecole des hautes études en sciences sociales), ou encore l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

innovation organisationnelle. L'organisation rappelle à juste titre que loin d'être limité aux laboratoires de recherche, le champ de l'innovation englobe l'ensemble des utilisateurs, des fournisseurs et des consommateurs, que ce soit dans les administrations publiques, les entreprises ou les organismes à but non lucratif.

b) Les Instituts régionaux d'administration

Les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA), situés à Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes, constituent une même catégorie d'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 dotation de l'État aux IRA prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élève à 40,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en légère baisse par rapport au projet de loi de finances pour 2012 (0,2 %). L'effort de rationalisation des dépenses permet d'autofinancer l'impact de l'évolution à la hausse de certains éléments structurants de la dépense, notamment celle du taux du CAS *Pensions*.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution de cette dotation depuis 2009 :

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC POUR LES IRA
DANS LES PROJETS DE LOIS DE FINANCES ENTRE 2009 ET 2013**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2012-2013 (%)	Variation 2009-2013 (%)
Dotation inscrite en PLF	41,28	40,84	40,60	40,60	40,53	-0,17	-1,82

Source : *commission de Finances de l'Assemblée nationale.*

Le coût complet annuel de la formation d'un élève dans les IRA s'élève à 58 417 euros en 2012 et 59 516 euros en 2013 selon les prévisions du projet annuel de performances. Les éléments de rémunération des élèves représentent près des deux tiers 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.

Le plafond d'emplois des cinq instituts, fixé à 867 ETP pour 2013 (-2 ETP par rapport au plafond de 2012), comprend 117 ETP de personnels permanents auxquels s'ajoutent 750 ETP d'élèves, lesquels sont pendant leur formation rémunérés sur les budgets des instituts.

La convention d'objectifs et de performance concernant les cinq IRA a été signée le 6 juillet 2009. Les travaux conduisant à la signature d'une nouvelle convention d'objectifs et de performance avec les cinq instituts sur la période 2013-2015 ont été engagés en 2012, notamment à l'occasion de l'exercice de

dialogue de gestion conduit annuellement par la DGAFP avec chacun des établissements.

Dans un contexte budgétaire difficile, le rapport de M^{me} Corinne Desforges et ses co-auteurs de novembre 2011 propose de créer le « groupe des écoles régionales d'administration », par fusion des cinq IRA, qui conserverait les cinq sites d'implantation actuels (Lille, Metz, Lyon, Bastia, Nantes) et disposerait à terme d'un conseil d'administration et d'une direction commune. Aucun arbitrage sur ce sujet n'est pour l'heure programmé.

2.– La préparation aux concours

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). Une part de la subvention qui leur est versée assure également depuis 2009 le financement des classes préparatoires intégrées aux IRA (CPI), mises en œuvre avec l'appui des IPAG/CPAG au moyen de conventions.

229 000 euros permettront de financer en 2013 les vingt-six instituts et centres de préparation à l'administration générale.

Ces CPI ont pour vocation d'apporter un soutien pédagogique renforcé à une aide financière via les allocations pour la diversité dans la fonction publique et des facilités d'hébergement et de restauration, lorsque cela est possible.

Comme 2010 et plus encore 2011, 2012 est une année de consolidation du dispositif des CPI, qui sont actuellement au nombre de 27.

Au total, pour les concours dont les résultats étaient connus au 31 décembre 2011, 209 réussites sont à mettre au crédit du dispositif (179 à période identique en 2010) pour 412 élèves admis en CPI (405 en 2010), et 390 présents en CPI (361 en 2010), pour plus d'une cinquantaine de concours différents. La part des femmes est de 73 % (70 % en 2010).

En conclusion, la dynamique enclenchée s'avère très positive tant au regard des résultats aux concours que s'agissant des améliorations apportées par les écoles dans le déroulement de la formation, de l'accompagnement par les tuteurs, de l'ouverture vers des univers peu connus des « élèves CPI » comme la culture ou les institutions publiques, ainsi que de la forte mobilisation de nombreux intervenants.

Les auditions réalisées par le Rapporteur spécial ont toutefois permis de souligner le problème du statut des élèves des CPI, qui ne peuvent bénéficier de celui d'étudiant, ni en conséquence, des avantages qui s'y attachent.

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 ⁽¹⁾, est fixé à 2,4 millions d'euros pour 2013.

La rénovation des moyens syndicaux envisagée dans les accords de Bercy a donné lieu, à partir de juillet 2010, à six réunions de travail avec les organisations syndicales, et a abouti à l'établissement, le 29 septembre 2011 d'un relevé de conclusions. Sur le fondement de ce relevé de conclusions ont été élaborés le décret n° 2012-224 du 16 février 2012 modifiant le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État et le décret n° 2012-736 du 9 mai 2012 modifiant le décret n° 86-660 du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical dans certains établissements de la fonction publique hospitalière (FPH) ⁽²⁾. La modification du décret relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale (FPT) est en cours de concertation.

Une circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État (FPE), qui pourrait être publiée à l'automne 2012, a été rédigée à l'intention des gestionnaires afin d'explicitier les nouvelles règles publiées par décret.

Enfin, un projet de décret portant attribution de facilités en temps au bénéfice des organisations syndicales représentées au Conseil commun de la fonction publique (CCFP) est en cours d'élaboration.

Les moyens et les droits syndicaux feront l'objet d'une nouvelle négociation conformément à l'engagement de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012.

C.– L'ACTION 2 : LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Les crédits demandés en 2013 au titre de l'action *Action sociale interministérielle* sont de 134,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, au lieu de 144,5 millions d'euros en LFI pour 2012, soit une baisse de 6,7 %, et de 138,8 millions d'euros en crédits de paiement au lieu de 146,8 millions d'euros en LFI pour 2012, soit une baisse de 5,5 %. Les prestations servies sont de nature collective (logement, crèche, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèque-vacances, chèque emploi service universel – CESU –, garde d'enfant). Les crédits couvrant les dépenses de l'action sociale interministérielle représentent deux tiers des dépenses portées par le programme. Le tableau ci-après récapitule les crédits demandés pour 2013 au titre de chacune des prestations.

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

(2) Les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

DOTATIONS PRÉVUES EN 2013 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 2012	Demandées pour 2013		Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)		122,75	112,88		131,79	121,23	
Aides aux familles	Chèque vacances	35,80	33,86	-5,42	35,8	33,86	-5,42
	CESU garde d'enfants	56,48	56,22	-0,41	54,95	56,31	2,48
	Réservations de places en crèche	13,30	14,86	11,71	21,1	20,13	-4,61
Aides aux retraites (Aide au maintien à domicile)*		10,00	*		10,00	*	
Logement	Aide à l'installation des personnels de l'État	5,20	4,85	-6,81	5,20	4,85	-6,81
	Réservations de logements sociaux	0,00	0,00	0,00	2,24	2,99	33,35
SRIAS		2,00	3,10	55,00	2,00	3,10	55,00
Dépenses d'investissement		21,52	16,30		15,29	11,81	
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)		21,52	16,30	-24,26	15,29	11,81	-22,74
Dépenses d'intervention		2,06	5,69		2,06	5,69	
Aide aux retraites	Participation de l'État au financement de la CNSA	2,06	2,09	1,58	2,06	2,09	1,58
	Aide au maintien à domicile*	*	0,00		*	0,00	
Allocation pour la diversité			3,60			3,60	
Total		146,33	134,87	-7,83	148,64	138,74	-6,66

Source : *Projet de loi de finances pour 2013*

*L'aide au maintien à domicile inscrite dans les dépenses de fonctionnement dans le projet de loi de finances pour 2012 est inscrite dans les dépenses d'intervention dans le projet de loi de finances pour 2013. Les crédits pour 2013 sont nuls car les 10 millions d'euros versés en 2012 permettront de couvrir la dépense en 2013.

Certes, la baisse des crédits est substantielle, mais on observera que l'année 2012 avait connu une augmentation des crédits due à la création d'une prestation d'aide au maintien à domicile de 10 millions d'euros. Or, cette prestation, décidée dans le cadre du rendez-vous salarial du printemps 2011, couvrira finalement les dépenses des années 2012 et 2013.

En raison de l'impératif de redressement des finances publiques, le Rapporteur spécial se réjouit de l'effort poursuivi par l'État pour la maîtrise de la dépense en matière d'action sociale interministérielle.

En 2011, les crédits de l'action sociale interministérielle ont été consommés à hauteur de 109,6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour une prévision de 136,6 millions d'euros (soit 80,2 % de consommation) et à hauteur de 123,7 millions d'euros en crédits de paiement pour une prévision de 138,2 millions d'euros (89,5 % de consommation). Bien que certaines dépenses d'action sociale dépendent en grande partie de choix individuels qui ne peuvent pas par définition être prévues, la sous-consommation observée est latente depuis plusieurs exercices budgétaires. Même si celle-ci s'explique en partie (rénovation différée et échelonnée sur plusieurs années des restaurants inter-administratifs, mauvaise évaluation du nombre de bénéficiaires de CESU etc.), le Rapporteur

spécial s'étonne que les crédits demandés pour 2013 soient plus proches des crédits inscrits dans les lois de finances initiales que des crédits effectivement consommés. Les crédits demandés sont certes en diminution, mais cette baisse est principalement due au retour à la situation antérieure à 2012 où 10 millions d'euros pour la prestation d'aide au maintien à domicile avaient été votés. Le Rapporteur spécial sera donc attentif à vérifier si les taux de consommation des crédits sont davantage conformes aux crédits budgétés et le cas échéant, si les crédits doivent être revus à la baisse, ou bien si les prestations doivent être davantage attractives.

Les conditions de mise en œuvre de l'action sociale interministérielle ont pourtant été significativement améliorées au cours de ces dernières années : rénovation de certaines prestations, constitution d'un parc de berceaux de crèches, déploiement sur le territoire d'un schéma directeur de la restauration collective. La rénovation des prestations s'est faite dans un souci d'équité et d'efficacité des opérateurs retenus après appels d'offres. La DGAFP et le ministère en charge de la fonction publique font appel à des prestataires extérieurs pour gérer certaines prestations d'action sociale interministérielle. La maîtrise des coûts de gestion des prestations d'action sociale est, en effet, un enjeu essentiel afin que la part la plus importante possible des crédits soit mobilisée pour les aides au profit des agents, plutôt que pour les frais liés à la gestion des dispositifs (ainsi, les cibles de l'indicateur 3.2 mesurant le coût de gestion des prestations sont de 3,58 % pour 2012, 4,18 % pour 2013 et 3,85 % pour 2015).

Les économies d'échelles réalisées grâce à la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence concourent à optimiser l'utilisation des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle. Les prix unitaires ou forfaitaires relatifs aux frais de gestion sont cependant d'autant plus compétitifs que les prestataires arrivent à tirer une rémunération des placements financiers des liquidités dont ils disposent (épargne des bénéficiaires dans le cadre des chèques vacances et contre valeur dans le cadre du CESU jusqu'à utilisation effective du chèque par son bénéficiaire). Dans le contexte de crise financière dans lequel les marchés ont été renouvelés, les moyens de rémunérations sur les placements financiers n'ont pu être mobilisés de façon optimale, et l'indicateur sera fixé à 3,85 % pour 2014 et 2015.

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.

1.– Les prestations sociales individuelles

Le ministère de la Fonction publique finance actuellement cinq prestations individuelles d'action sociale interministérielle, suite à l'abandon du prêt mobilité dû à son manque d'attrait : le chèque-vacances, l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP), le CESU–garde d'enfant 0/3 ans, le CESU–garde d'enfant 3/6 ans et une prestation renouvelée d'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'État introduite en cours d'année 2012.

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 correspondant à 10, 15, 20 à 25 % selon le revenu fiscal de référence (RFR) de l'agent. La gestion de la prestation Chèque-vacances a été confiée en 2009 à la société Docapost-BPO (anciennement Extelia), 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.

Depuis le 1^{er} avril 2009, les agents handicapés en activité remplissant les conditions d'attribution de la prestation bénéficient d'une majoration accordée par le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'État. En 2011, 2,2 % des bénéficiaires de chèque-vacances actifs ont perçu cette majoration (contre 1,90 % en 2010).

Le nombre de bénéficiaires connaissant une baisse chronique (– 16 % entre 2009 et 2010), une révision des barèmes a été décidée. Une nouvelle tranche de bonification à 30% a ainsi été créée, par modification des actuelles tranches à 20 % et 25 %. En outre, le barème actuel de ressources a été revalorisé de 15 % afin d'ouvrir le bénéfice du chèque-vacances à davantage d'agents de l'État. Ces évolutions ont été mises en œuvre pour les plans d'épargne ouverts à compter du 1^{er} octobre 2011, mais les pleins effets budgétaires de la mesure ne se feront sentir qu'en 2013. En 2011, 110 000 agents environ ont bénéficié du Chèque-vacances, pour une dépense correspondante de 28,64 millions d'euros (27,54 millions d'euros en 2010), ce qui représente une baisse de 0,5 % du nombre de dossiers servis par rapport 2010. La revalorisation de la prestation chèque-vacances a donc pu enrayer la baisse du nombre de bénéficiaires.

L'effet conjugué des deux nouvelles mesures devrait entraîner une hausse d'environ 7,4 % du nombre de bénéficiaires dès 2012 et atteindre en 2013, première année pleine de la mesure, une hausse de 9,4 % portant à 127 000 le nombre de bénéficiaires (contre 116 000 bénéficiaires en 2012). La cible en année pleine est une augmentation globale de 14 %. Le montant de la dépense pour 2013 est ainsi estimé à 33,9 millions d'euros.

b) Les prestations CESU–garde d'enfant 0/3 ans et CESU–garde d'enfant 3/6 ans

Afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'État employeur participe, grâce aux prestations d'action sociale interministérielle CESU–garde d'enfant 0/3 ans et CESU–garde d'enfant 3/6 ans, au paiement des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants âgés de moins de trois ans et de trois à six ans.

L'aide versée, ouverte à tous les agents de l'État sous forme de chèques emploi service universel préfinancés (200 euros ou 600 euros, revalorisés en 2011 à 220 euros, 365 euros ou 655 euros), est déterminée en fonction des revenus et de la situation familiale du ménage. 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.

S'agissant du CESU–garde d'enfant 0/3 ans, la dépense s'est élevée en 2011 à 31,7 millions d'euros, pour 103 500 ouvertures de droits environ, soit une augmentation de 6,95 % par rapport à l'année 2010 (29,64 millions d'euros). La prestation CESU–garde d'enfant 3/6 ans a témoigné d'une dynamique encore plus importante en 2011. La dépense s'est ainsi élevée à 25,6 millions d'euros environ, pour 84 100 ouvertures de droits, soit une augmentation de l'ordre de 22 % par rapport à 2010 (21 millions d'euros).

Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'octroi des CESU–garde d'enfant est conditionné à la présentation de justificatifs de frais de garde durant les heures de travail. Cette nouvelle mesure ne devrait pas conduire à une diminution du nombre des bénéficiaires et la dépense pour 2013 est estimée à environ 56 millions d'euros pour 186 000 bénéficiaires. La cible de taux de pénétration des prestations CESU–garde d'enfant (indicateur 3.3) est de 96,9 % pour 2013 puis de 98,8 % pour 2015.

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, PACA, ou en ZUS, 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.

En 2011, 3,34 millions d'euros ont été consacrés à la prestation (6,54 millions d'euros en 2010), ce qui a permis l'octroi de l'AIP à près de 7 000 agents. La diminution de moitié de la dépense entre 2010 et 2011 est liée à une régularisation d'un trop versé au prestataire en 2009 et 2010, sur 2011. Pour l'année 2013, le nombre des ouvertures de droits à l'AIP est estimé à 7 000 pour des dépenses prévues de l'ordre de 4,85 millions d'euros.

d) La mise en place d'une 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 et personnels faiblement dépendants pour leur maintien à domicile. Les modalités de son attribution s'étant éloignées de son objectif initial en conduisant à en faire bénéficier des personnes qui n'en avaient pas le plus besoin, tant en termes de dépendance que d'un point de vue financier, une réflexion avait été ouverte en 2009 et l'aide ménagère à domicile (AMD) avait été suspendue.

Les travaux menés dans le cadre du CIAS ont conduit à la mise en place d'une prestation rénovée d'aide au maintien à domicile, davantage ciblée sur les retraités les plus fragiles, notamment financièrement. Cette nouvelle aide, destinée aux pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans (d'abord prévu pour les personnes âgées de 65 ans, puis élargie par l'article 6 du décret n° 2012-920 du 27 juillet 2012) n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA), sera versée sous condition de ressources après élaboration d'un plan d'aides personnalisé établi par une structure évaluatrice, comme pour les salariés retraités.

Le décret prévoyant l'introduction de cette nouvelle prestation, et confiant à titre exclusif la gestion du dispositif à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a été publié au *Journal officiel* du 28 juillet 2012, ce qui ouvre la voie à la signature d'une convention cadre actant le partenariat entre la CNAV et la DGAFP pour la gestion de la prestation. Cette aide devrait être servie à environ 5 000 bénéficiaires en 2013 pour un montant total de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Comme indiqué, les crédits versés à la CNAV sur l'exercice 2012 permettront de couvrir la dépense 2013 ; aussi aucun crédit n'est demandé au titre de cette prestation en PLF 2013.

Enfin, il convient de rappeler que chaque ministère met en place une action sociale à destination de ses propres agents 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 de prêts et aides remboursables pour les personnels qui doivent faire face à des dépenses spécifiques (accession à la propriété). Outre ces prestations de nature individuelle, les offres de services collectifs (opérations de construction et de rénovation de restaurants

administratifs, réservations de logements à destination de leurs agents et réservations de places en crèche) représentent pour la plupart des ministères le premier poste de dépenses d'action sociale.

2.— Les prestations sociales collectives

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. En liaison avec les collectivités locales, la remise en conformité doit intervenir à l'horizon 2015. Pour suivre la mise en conformité des RIA, un indicateur spécifique a 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 », dont les cibles sont de 75 % en 2012 (prévision actualisée en retrait de 3 % par rapport au projet annuel de performances pour 2012), de 85 % en 2013 et de 100 % en 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.). Les opérations non réalisées sont donc décalées dans le temps.

Ainsi, la rénovation des RIA est la seule dépense d'investissement et s'élève à 16,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 11,8 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation 2013 a pour objet, d'une part, de poursuivre les opérations pluriannuelles engagées dont notamment Angers, Chalons-en-Champagne et Évry et d'autre part, d'engager des opérations nouvelles dont notamment Bourg-en-Bresse, Le Mans-Paixans et Lyon.

II.- MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE FACE AU BILAN CONTRASTÉ DE LA RGPP

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, le redressement des comptes publics constitue l'un des engagements prioritaires du Gouvernement. La stratégie définie est celle de la conciliation entre l'objectif de réduction du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et la nécessité de réformer les modes d'action de la puissance publique. La stratégie de redressement des comptes publics adoptée par le Gouvernement pour le budget triennal 2013-2015 repose essentiellement sur la stabilisation globale des effectifs et de la masse salariale de l'État. On rappellera que les dépenses de personnel de l'État hors pensions ont représenté 83 milliards d'euros à périmètre constant en exécution 2011. La stabilisation en valeur de ces dépenses, hors charge de la dette et de pensions, doit permettre de financer les engagements présidentiels prioritaires.

Conformément à ces engagements, les créations d'emplois seront réservées à l'enseignement, la sécurité (police et gendarmerie) et la justice, avec la création de 65 000 postes en cinq ans en faveur de ces politiques publiques. Afin d'assurer la stabilité globale des effectifs prévue dans le cadre du PLF 2013, tous les autres départements ministériels devront atteindre l'objectif global de réduction des effectifs de 2,5 % par an.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé d'engager une démarche qualitative de modernisation de l'action publique. Conformément aux conclusions de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, une phase de concertation sera menée à l'automne avec les partenaires sociaux et les collectivités locales sur le rôle des services publics et les missions de la puissance publique. Selon la dernière version de l'agenda social transmis par le DGAFP, ces discussions s'achèveront à la fin du mois d'avril 2013. Cette période sera mise à profit pour réaliser un bilan, évaluer les attentes des organisations syndicales sur des thématiques précises et définir des pistes de travail.

Les auditions réalisées par le Rapporteur spécial ont montré combien les attentes étaient fortes quant aux résultats de ces négociations. D'un côté, les pouvoirs publics souhaitent mieux prendre en compte l'avis et les propositions des syndicats ; de l'autre, les organisations de fonctionnaires affirment leurs positions de façon réaliste, en ayant parfaitement conscience de la faible marge de manœuvre budgétaire de l'État.

A.- DÉVELOPPER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE ET RÉALISTE POUR LA FONCTION PUBLIQUE

La DGAFP a pour mission traditionnelle l'application rigoureuse et équitable du statut général de la fonction publique et apporte une expertise juridique déterminante pour le ministère.

Au-delà de cette fonction, la DGAFP joue un rôle croissant dans la définition de la politique applicable à la fonction publique avec, comme fil conducteur, une administration plus efficace. Le changement d'équipe gouvernementale et la perspective d'une réorientation des politiques publiques en ce domaine accentuent l'importance de cette action, structurée par deux grandes missions :

– un rôle de concertation pour animer le dialogue social dans la fonction publique ;

– et le pilotage de la politique des ressources humaines.

Afin d'optimiser l'efficacité de son action dans ces deux domaines, la DGAFP a évolué en 2012 vers une organisation qui valorise davantage les compétences de ses agents et renforce la cohérence et la lisibilité de ses missions.

L'organisation de la direction a donc été révisée en ce sens, par arrêté paru au *Journal officiel* le 12 avril 2012. Ce changement interne avait pour ambition de mieux identifier l'activité de ses bureaux et de créer des ensembles fonctionnels plus homogènes. À titre d'exemple, l'ensemble des questions relevant de l'environnement statutaire de l'agent a fait l'objet d'un regroupement fonctionnel.

1.– L'amélioration ressentie du dialogue social

a) *Les conditions du dialogue social*

La trop faible place accordée au dialogue social a été largement identifiée comme une cause de la mauvaise acceptabilité des réformes mise en œuvre par le précédent gouvernement.

L'audit RGPP souligne à ce propos que le manque de dialogue social en amont des décisions a rendu d'autant plus difficile la concertation au stade de la mise en œuvre des réformes et a contribué à l'absence de visibilité sur le sens des mesures engagées. L'audit préconise de veiller à la qualité du dialogue social, en l'insérant pleinement dans le processus de rénovation du service public, sans se contenter d'une information, tardive et souvent lacunaire, une fois les décisions prises : « *la consultation préalable, la concertation sur les mesures et les modalités de leur mise en œuvre comme l'information des agents concernés sont des conditions de l'acceptabilité d'une réforme* ».

Le rapport souligne également que le dialogue social doit intervenir pendant la période de consultations, mais également pour la mise en œuvre et le suivi de l'application des réformes.

Concernant les orientations du nouveau gouvernement, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique a rencontré, dès sa prise de fonction, les représentants des organisations syndicales, afin de reprendre un dialogue social confiant. La grande conférence sociale des 9 et

10 juillet a permis de poursuivre ces discussions et de faire l'inventaire de l'ensemble des chantiers à mener, notamment lors de la table ronde « moderniser l'action publique avec ses agents ». Sur ce thème, la « feuille de route sociale » de juillet 2012 constitue la trame sur laquelle le nouvel agenda social de la fonction publique a été présenté aux organisations syndicales à la rentrée 2012.

Les auditions menées par Rapporteur spécial ont permis de confirmer la confiance de nouveau exprimée par ces organisations professionnelles. Celles-ci sont quasi-unanimes pour saluer une amélioration de la phase de concertation et donc un réel changement de méthode.

Le ministère indique en effet que la fin de la législature 2007–2012 a été marquée par un blocage du dialogue social. La multiplicité des réunions et des textes soumis, le nombre élevé des réunions a entraîné un refus de dialoguer et les instances en cause ont été boycottées par toutes les organisations syndicales, sauf la CFE-CGC.

Volet important de la négociation, les instances de consultations ont également fait l'objet de réformes récentes afin de fournir un cadre adapté à tous les acteurs.

La première étape de regroupement des cycles électoraux de la FPE a eu lieu au dernier trimestre de l'année 2011. Conformément aux décrets d'application de la loi du 5 juillet 2010⁽¹⁾ chaque ministère a adapté, après concertation, l'architecture et la composition de ses instances.

Couronnant l'ensemble de ces instances, le Conseil commun de la fonction publique, créé par le décret n° 2012-225 du 16 février 2012 permet désormais de promouvoir le dialogue social inter-fonctions publiques. Il est consulté, dans son champ propre, sur les textes communs aux trois fonctions publiques ainsi que sur les problématiques communes telles que l'évolution de l'emploi public, la mobilité ou bien le dialogue social européen. Ce Conseil s'est réuni deux fois au cours du premier semestre 2012. Lors de sa séance inaugurale le 31 janvier, aucun texte n'était programmé. Dans sa séance plénière du second semestre, six textes ont été examinés, deux concernant Mayotte, un le congé parental, deux le congé de solidarité familiale et enfin un texte sur les modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur.

Le Rapporteur spécial estime toutefois que la création de cet organisme est encore trop récente pour en dresser un premier bilan, mais que son existence traduit la réelle volonté d'instaurer un dialogue entre les trois versants de la fonction publique.

(1) Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

D'autres instances, plus spécialisées, permettent également de fournir un cadre de travail pour les négociations. Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) s'est ainsi réuni quatre fois depuis la publication du nouveau texte du 16 février 2012 ⁽¹⁾. Lors de sa séance de rentrée, a été examiné le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ainsi que le projet de décret portant abrogation du décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'État.

b) Les acteurs du dialogue social

Enfin, l'étude de la modernisation du dialogue social ne serait pas complète sans une réflexion sur les modalités de désignation des acteurs de la concertation que sont les organisations syndicales.

Transposant les accords de Bercy du 2 juin 2008, la loi du 5 juillet 2010 précitée a revisité toutes les composantes du dialogue social et, notamment, a consacré l'élection comme source de la représentativité. Pour ce faire, la loi a élargi les conditions d'accès aux élections pour les organisations syndicales, systématisé le recours à l'élection pour la désignation des représentants des personnels au sein des comités techniques de l'État et, enfin, organisé la convergence des cycles électoraux dans la fonction publique, autour d'une durée de mandat harmonisée à quatre ans pour l'ensemble des instances de concertation de la fonction publique.

Qualifiée par certaines organisations de véritable révolution culturelle, la nouvelle loi donne aux différents comités techniques un rôle central dans le dialogue social à tous les niveaux et un périmètre plus large en termes de compétences.

L'année 2011 a été marquée par la première étape de convergence des cycles électoraux de la fonction publique de l'État, jusque-là caractérisés par une absence totale de synchronisation, contrairement aux fonctions publiques territoriale et hospitalière. Plus de 1,9 million d'agents de l'État et 800 000 agents de la fonction publique hospitalière ont été appelés à renouveler leurs représentants dans plus de 3 600 instances différentes. Le renouvellement des instances de concertation de la fonction publique territoriale interviendra, quant à lui, dans le cadre du prochain renouvellement général inter-fonctions publiques, à l'horizon fin 2014.

En vue de ce prochain renouvellement, un bilan approfondi des opérations électorales doit être réalisé. C'est ce à quoi s'est engagée la ministre chargée de la fonction publique qui, le 4 septembre 2012, lors de la présentation de l'agenda social de la fonction publique aux organisations syndicales, a prévu une concertation sur ce bilan au cours du mois d'octobre 2012.

(1) Décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, pris en application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social.

2.– La nécessaire réflexion sur les missions de l'État en lien avec la décentralisation

Quelles missions pour le service public aujourd'hui et demain ? La réponse à cette question centrale conditionne les réformes à venir, en vue de la modernisation de l'action publique.

Le rapport précité, remis au Premier ministre en septembre 2012 confirme que la RGPP n'a pas conduit à la réduction des missions de l'État. Au contraire, leur nombre s'est même accru, notamment du fait d'une recherche excessive de réactivité législative à l'actualité. Cette interrogation sur la finalité de toute politique publique n'est pas nouvelle. L'analyse des circulaires traitant de la réforme de l'État entre 1995 et 2005 souligne la permanence de ce thème. Un extrait du discours du premier ministre, le 10 juillet 2007, est à cet égard particulièrement évocateur : *« Pour la première fois nous allons dépasser la logique de moyens et nous interroger sur la fin de toute action publique. [...] Il ne s'agit plus de partir de la structure pour penser la mission. »*

Or le rythme de la RGPP et la volonté d'obtenir des résultats rapides ont compromis l'ambition de ce projet initial.

Le nouveau Gouvernement souhaite donc prendre le temps nécessaire à la définition des missions devant incomber à l'État, et aux collectivités territoriales.

Lors de son discours de clôture du congrès de l'association des régions de France, le 19 octobre 2012, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation, et de la fonction publique, a d'ailleurs réaffirmé vouloir lier ces deux réflexions : modernisation de l'action publique et réforme de la décentralisation.

La ministre avait déjà déclaré à la fin du mois de septembre 2012 vouloir *« un seul texte de loi »* afin d' *« organiser le « qui fait quoi » pour une meilleure efficacité de l'action publique »* ⁽¹⁾.

Les syndicats auditionnés par le Rapporteur spécial ont abondé dans ce sens et clairement insisté sur la nécessité de définir précisément les missions du service public.

À ce stade, et en relation avec la décentralisation, le Rapporteur spécial a souhaité faire un point sur les transferts de personnels effectués et prévus en 2011, 2012 et 2013. Dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), les mouvements de personnels affectés au sein de services participant à l'exercice des compétences transférées, au titre de la loi LRL, ont concerné 132 200 agents au total. Après une première phase au cours de laquelle les agents sont mis de plein droit à la disposition des collectivités territoriales, à la suite du transfert de compétence, les fonctionnaires de l'État

(1) Entretien au journal Les Échos le 25 septembre 2012, relatif au projet de loi sur la réforme de l'État et de la décentralisation dont elle a la charge.

disposent d'un délai de deux ans à compter de la publication du décret organisant la partition définitive des services transférés pour opter soit pour une intégration de droit dans un cadre d'emplois de la FPT, soit pour un détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert.

Le bilan définitif pour le ministère de l'Éducation nationale s'établit comme suit :

– sur 93 095 équivalents temps plein (ETP) de personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et 753 ETP de gestionnaires de TOS ont été transférés aux régions et départements.

– sur 89 627 fonctionnaires TOS bénéficiaires du droit d'option, 58 205 agents (65 %) ont choisi l'intégration dans la FPT, dans le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, créé par le décret n° 2007-913 du 15 mai 2007 et spécifiquement destiné à l'accueil de ces personnels.

– 753 gestionnaires de TOS bénéficiaires du droit d'option, 253 ont opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale (34 %).

Le rapport d'information de novembre 2010 sur le transfert de ces personnels⁽¹⁾, tout en soulignant un droit d'option massivement favorable à la fonction publique territoriale, pointe l'absence de réflexion préalable sur le partage des compétences au niveau territorial. Il convient de clarifier les responsabilités de gestion pour éviter les nombreux doublons pointés par la Cour des comptes dans son rapport de 2009 sur la conduite par l'État de la décentralisation.

Concernant les perspectives pour 2013, le ministère indique que, dans l'optique d'une nouvelle étape de la décentralisation, les questions relatives à la situation des personnes feront l'objet d'une large concertation préalable avec l'ensemble des acteurs concernés et les organisations syndicales.

B.– MODERNISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique ne se limite pas à l'application des règles statutaires ou à la gestion administrative des personnels. Elle suppose aussi de moderniser les outils de mobilisation et de pilotage de la fonction publique. C'est le rôle de la DGAFP, dont la situation administrative a récemment, et de nouveau, évolué.

(1) *Rapport d'information sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales, fait par MM. Éric Doligé et Claude Jeannerot, sénateurs, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 18 novembre 2010.*

Depuis juin 2012, la DGAFP est en effet rattachée au ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Aux termes du décret d'attributions de la ministre, qui précise qu'elle a autorité, conjointement avec le ministre de l'Économie, des finances et du commerce extérieur et le ministre du redressement productif, sur le secrétariat général des ministères économique et financier, la DGAFP est gérée par ce dernier.

En avril 2012, la DGAFP s'est réorganisée ⁽¹⁾, en interne, afin d'améliorer la visibilité et la cohérence de son action et de conforter son positionnement de DRH groupe à l'échelle interministérielle et inter-fonctions publiques.

1.- L'évolution des modes de recrutement

L'agenda social du ministère, communiqué à votre Rapporteur spécial par la DGAFP, programme, les 4 et 25 avril 2013, une concertation sur le thème « diversité et recrutement dans la fonction publique ».

Cette question du recrutement est en effet essentielle tant il est vrai que les conditions d'entrée dans la fonction publique peuvent être déterminantes quant au déroulé de carrière des agents

Les grands axes de modernisation du recrutement dans la fonction publique sont les suivants : la simplification des règles de recrutement et l'ouverture à une plus grande diversité de profils.

Le concours, bien que n'ayant pas le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle, est considéré comme le mode de recrutement répondant le mieux aux exigences du principe d'égalité. En application de l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983, il est le mode de recrutement de droit commun dans la fonction publique. Cependant le faible renouvellement des effectifs (départs à la retraite tardifs) et la maîtrise des dépenses publiques (non remplacement d'un départ à la retraite sur deux) ont conduit à une réduction significative du nombre de concours ainsi que des postes offerts, comme le montre le tableau ci-après.

(1) Arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

**NOMBRE DE RECRUTEMENTS EXTERNES ET PART DES RECRUTEMENTS SANS CONCOURS
DE 2000 À 2009**

Recrutement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (résultats estimés)	2009 (résultats estimés)	Part (résultats estimés en %)
Concours externe	54 357	57 742	63 151	55 195	46 515	45 090	36 374	37 109	36 621	27 834	91,8
Par concours	54 357	57 742	59 619	52 510	43 415	42 022	36 151	36 429	34 573	26 609	87,8
Sans concours	0	0	3 532	2 685	3 100	3 068	223	680	2 048	1 225	4,0
Concours unique	4 376	4 253	2 445	2 565	1 364	1 433	1 561	1 636	1 725	1 672	5,5
3 ^{ème} concours	0	0	1 454	1 532	1 255	782	817	856	706	419	1,4
Pacte (sélection sans concours)	0	0	0	0	0	72	420	266	640	392	1,3
Total recrutement externe	58 733	61 995	67 050	59 292	49 134	47 377	39 172	39 867	39 692	30 317	100,0
Dont sans concours	0	0	3 532	2 685	3 100	3 140	643	946	2 688	1 617	5,3

Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Corrélativement, on observe une baisse du nombre des candidats présents aux épreuves de sélection et une moindre attractivité en catégorie A, pour les postes d'enseignants. Ainsi, en 2010, 7 462 professeurs des écoles ont été recrutés en réussissant le concours parmi les 38 653 candidats qui s'y sont présentés. Ce dernier chiffre est en baisse depuis 2003, parallèlement à celui du nombre de postes offerts au concours ⁽¹⁾.

Pour l'ensemble des concours, le taux de sélectivité se maintient cependant à un niveau comparable aux années précédentes : l'intérêt des jeunes diplômés pour les emplois de la FPE recule moins vite que le nombre de postes offerts par l'administration.

Quant au niveau de diplôme constaté chez les candidats, il reste encore très souvent supérieur au niveau théorique requis pour les concours organisés dans la fonction publique de l'État.

La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), instituée par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, est un dispositif permettant cette diversification par la professionnalisation du recrutement. Des épreuves de RAEP ont déjà été mises en place pour 230 voies de recrutement par concours ou examen professionnel (chiffres au 1^{er} semestre 2012). Selon la DGAFP, ce chiffre est appelé à augmenter dans la mesure où les ministères se montrent très ouverts sur l'introduction de la RAEP.

(1) Source : note d'information 11-25 décembre 2011 – Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère chargé de l'éducation nationale.

Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) est destiné à des jeunes qui se sont éloignés du système éducatif et vise à lutter contre le phénomène des surdiplômés. Le PACTE permet un recrutement dans les corps et cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique, via un contrat de droit public donnant vocation à être titularisé. Ce dispositif est cependant en déclin : 572 offres de recrutement en 2009, 400 en 2010, 375 en 2011. Plusieurs facteurs expliquent, selon le ministère, cette situation :

– les restrictions de postes qui conduisent les administrations à recourir de manière moindre à des dispositifs d'ouverture sociale ;

– la concurrence du 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^{er} 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.

D'autres mécanismes, déjà évoqués, contribuent à diversifier les profils des candidats recrutés, comme les classe préparatoires intégrées ou l'allocation pour la diversité.

Enfin, la question du cadre de recrutement est également fondamentale.

Le recrutement et l'emploi en contrats à durée déterminée a fait l'objet de réformes récentes et encore inachevées.

Dans le sillage du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique⁽¹⁾, la réflexion sur la place du contrat dans la fonction publique s'est conclue par le protocole du 31 mars 2011, suivi 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.

Les principales dispositions de la loi consistent, d'une part, à clarifier les cas de recours aux agents non titulaires et à prévenir les situations de renouvellement abusif des contrats à durée déterminée pour répondre à un besoin temporaire, et, d'autre part, à donner des perspectives de mobilité et d'évolution professionnelle aux agents en contrat à durée indéterminée (CDI), des garanties en termes d'évaluation et de formation, ainsi qu'à favoriser l'accès des agents à l'emploi titulaire.

(1) *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, remis par M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, au ministre du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique, M. Éric Woerth, et au secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, M. André Santini, avril 2008.

S'agissant de la mise en œuvre des dispositions de la loi au sein de la FPE, le décret n° 2012-631 du 3 mai 2012 fixe les règles générales applicables à l'organisation des recrutements réservés qui seront ouverts en application de l'article 1er de la loi. Le décret d'application de la loi dans la FPT est en cours de publication, celui afférent à la FPH en cours de finalisation.

Une circulaire publiée le 26 juillet 2012⁽¹⁾, précise d'ores et déjà les modalités d'application de la loi du 12 mars 2012, s'agissant de la mise en œuvre de la titularisation et de la « CDIisation » automatique au sein de la fonction publique de l'État. Une autre circulaire d'application de la loi, précisant les cas de recours aux agents contractuels, fera prochainement l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales en vue d'une publication à la fin de l'année 2012.

En ce qui concerne le recours à l'intérim, autorisé par l'article 21 de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, le ministère de la fonction publique indique qu'une démarche de retour d'expérience auprès des ministères est en cours, afin d'évaluer la mobilisation et la pertinence de ce dispositif dans les trois versants de la fonction publique.

En dernier lieu, le Rapporteur spécial tient à souligner la faiblesse actuelle de l'accompagnement des fonctionnaires en début de carrière. L'aide à l'emménagement doit être développée eu égard à la fréquence du déracinement géographique. En ce sens, le Rapporteur spécial préconise un plus grand développement du recrutement par bassin d'emploi

2.– L'amélioration souhaitée de la gestion des carrières par la démarche de métier

L'amélioration de la gestion des carrières est rendue nécessaire par la contrainte qui pèse sur la masse salariale de l'État entraînant la poursuite de la baisse des effectifs excepté pour les secteurs prioritaires ainsi que par le départ tardif des agents à la retraite, qui pose la question de la gestion des âges.

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de s'orienter franchement vers une démarche de métier et salue les efforts faits dans cette direction.

Il s'agit de mettre en place un processus d'ajustement des ressources humaines aux emplois en fonction d'une cible prévisionnelle. Les besoins des services, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, obligent en effet à gérer les ressources humaines en fonction d'une identification précise des besoins en compétences

(1) *Circulaire du 26 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du dispositif d'accès à l'emploi titulaire dans la fonction publique de l'État prévu à l'article 1er de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.*

Le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), élaboré à partir de 2006, constitue désormais, au niveau interministériel, l'outil de référence qui rend plus lisibles les emplois de l'État et les besoins en compétences qui leur sont associés.

La DGAFP a souhaité par ailleurs se doter d'un dictionnaire des compétences rattachées aux « emplois-référence » du RIME. Ce document, destiné aux professionnels de la RH, aux cadres et aux agents, les aide à identifier les compétences acquises et/ou requises au titre d'un emploi et à établir des passerelles entre les emplois de l'État.

Dans la continuité des travaux entrepris portant sur l'actualisation du RIME et l'élaboration d'un dictionnaire des compétences, la DGAFP engage aussi, dans le cadre d'un groupe de travail inter-fonctions publiques, la recherche d'une convergence avec les répertoires de la FPT et de la FPH.

Une première approche a fait apparaître que près des trois quart des 261 emplois du RIME sont en correspondance avec des métiers des deux autres fonctions publiques ou d'une seule et que sont orphelins les métiers des domaines fonctionnels dits « régaliens » de l'État.

Enfin, *la gestion de la fin de carrière* des agents est une préoccupation grandissante. Avec une moyenne d'âge de 42 ans en 2009 et des perspectives de départ à la retraite plus tardif du fait notamment de la réforme des retraites en 2010, la fonction publique se doit d'anticiper la gestion de l'allongement des carrières et assurer l'employabilité, dans les meilleures conditions possibles, des agents tout au long de leur vie professionnelle. Sur ce point, le mouvement continu d'augmentation de l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires se poursuit, si l'on exclut les départs anticipés pour trois enfants. Il a même franchi le seuil symbolique des 60 ans (à 60,2 ans, contre 59,8 ans en 2010) pour la première fois l'an dernier dans la fonction publique d'État ⁽¹⁾.

Présenté en février 2012, le rapport intitulé « *la gestion des âges de la vie dans la Fonction publique. Pour une administration moderne et efficace* » propose un état des lieux, recense des bonnes pratiques dans la fonction publique, dans certaines fonctions publiques étrangères et dans le secteur privé, et formule des suggestions pour parvenir à une « *gestion proprement active des âges de la vie* ».

En appui de ces divers travaux de réflexion et dans le prolongement de la grande conférence sociale de juillet, le Gouvernement a annoncé vouloir engager une vaste concertation avec les organisations syndicales de la fonction publique sur la gestion des âges dès le début de l'année 2013.

(1) « *Afflux de départs en retraite de fonctionnaires parents de trois enfants* », article paru dans *Les Échos*, 18 octobre 2012.

3.– Des freins à la mobilité des fonctionnaires encore nombreux

Tout comme la diversification des recrutements, la meilleure gestion des carrières ou la politique de fusion des corps, la mobilité des fonctionnaires répond au besoin d'adaptation des ressources humaines de la fonction publique à la contrainte budgétaire et la baisse des effectifs. Ces thématiques se recoupent assez largement et sont étroitement liées.

En ce qui concerne la mobilité, le Rapporteur spécial constate que, si les dispositifs l'encourageant existent, ils ne sont en réalité pas, ou sont peu, utilisés. Il relève par exemple que la difficulté d'obtenir l'accord de son administration d'origine est un obstacle important à la mobilité, tout comme le sont les différences entre les régimes indemnitaires. Ce dernier point a largement été abordé par les organisations syndicales au cours des auditions réalisées.

Le statut général comporte en effet un vrai droit à la mobilité, inscrit par la loi du 3 août 2009 ⁽¹⁾ et qui constitue la clé de voûte de ce vaste chantier.

L'application concrète des dispositions de la loi, et de sa circulaire d'application ⁽²⁾, a fait apparaître un certain nombre de difficultés soulevées par les gestionnaires. Elles concernent principalement les règles de comparabilité des corps et cadres d'emplois et celles relatives au classement des agents. Afin de favoriser la mise en œuvre de ces nouvelles règles, un projet de circulaire commune aux trois versants de la fonction publique est en cours de finalisation.

D'autre part, la loi précitée du 12 mars 2012 a permis de clarifier les règles relatives à la comparabilité des corps et cadres d'emplois, d'harmoniser les règles relatives à la promotion interne et à la reconnaissance mutuelle des avantages de carrière obtenus en position de détachement, ainsi que de rénover les dispositions applicables à la mise à disposition.

Au-delà de ces aspects statutaires et juridiques, de nombreux dispositifs et outils ont été créés et développés à destination des agents et des services de l'État pour accompagner et favoriser la mobilité. Trois d'entre seront mentionnés, en raison des bons résultats obtenus.

La bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et les bourses régionales interministérielles de l'emploi public (BRIEP) font l'objet de mesures de rénovation entamées en 2011. C'est un projet d'ampleur qui porte sur les éléments tant fonctionnels que techniques. Il devrait connaître son aboutissement au cours de l'année 2013. Le dispositif régional constitué par le réseau des bourses régionales interministérielles de l'emploi public (BRIEP) s'est vu complété, au 1^{er} trimestre 2012, d'une BRIEP Antilles-Guyane, ce qui porte à 23 le nombre de BRIEP.

(1) Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

(2) Circulaire du 19 novembre 2009 relative aux modalités d'application de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

En 2011, 15 000 offres ont été publiées sur l'ensemble des bourses, ce qui représente une augmentation de 12,44 % par rapport à 2010.

Les conseillers en mobilité carrière (CMC), sont aujourd'hui mis en place, pour tous les agents, par l'ensemble des ministères. Leur champ d'action est principalement structuré autour de deux grandes missions : une mission de conseil et d'accompagnement personnalisé des agents et une mission de conseil auprès des services.

Enfin, le schéma de facilitation des mobilités interdépartementales vise à favoriser les mobilités interministérielles des agents affectés dans les directions départementales interministérielles (DDI). Il a été mis en place en 2011 sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement (SGG). Plus précisément, il est destiné à lever les obstacles de nature budgétaire à la mobilité interministérielle auxquels peuvent être confrontés les personnels, en raison d'une gestion des plafonds d'emplois au niveau national et des effectifs cibles attachés à chaque structure.

À ce stade, sur les trois cycles passés, le bilan du dispositif est encourageant, puisqu'il a permis la réalisation de plus d'une centaine de mobilités interministérielles au niveau départemental.

4.– Fusion des corps : bilan et perspectives

La mise en œuvre de la politique de fusion de corps vise à améliorer la gestion des personnels du point de vue tant du déroulement des carrières que de l'organisation fonctionnelle.

Cette politique contribue à faciliter les parcours de carrière des agents par l'enrichissement de leur expérience professionnelle et l'accès à des emplois correspondant à leur famille de métiers dans d'autres administrations ou établissements. La fusion ou l'harmonisation des dispositions statutaires applicables à des corps relevant d'administrations représentées dans une même direction départementale interministérielle (DDI) favorisera les synergies au sein de ces structures.

De plus, ces fusions permettent d'enrichir les viviers de recrutement des employeurs publics et favorisent la mobilité. La volonté de restreindre le nombre de corps est un corollaire de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels.

Le tableau ci-après dénombre pour les années 2005 à 2011 et par catégorie les 327 suppressions de corps.

RÉCAPITULATIF DES SUPPRESSIONS ET FUSIONS DE CORPS DE 2005 À 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Nombre de corps concernés par une mesure de fusion								
Cat. A	4	12	30	4	4	5	4	63
Cat. B	6	12	7	2	9	4	13	53
Cat. C		28	298	13	17	4	6	366
Nombre de corps supprimés								
Cat. A	2	7	18	2	1	2	2	34
Cat. B	3	7	4	2	5	2	7	30
Cat. C		14	220	11	13	2	3	263

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Ces suppressions sont le résultat de fusions de corps de même catégorie statutaire et appartenant à la même filière de métiers. Le nombre de corps des administrations de l'État, qui s'élevait à 700 en 2005, n'est plus que de 373 au 31 décembre 2011 et devrait être réduit à 333 corps au 1^{er} janvier 2013.

La très grande majorité des fusions a été réalisée dans le cadre de la réforme statutaire de la catégorie C qui a réuni en une architecture unique en 4 grades des corps qui recrutaient auparavant à des niveaux différents et a regroupé les corps d'administration centrale et ceux des services déconcentrés. Par ailleurs, elles ont rapproché des corps d'une même famille de métiers qui disposaient d'une architecture statutaire semblable.

La plupart des fusions ont donc concerné des corps qui étaient d'ores et déjà soumis à une même grille indiciaire (la mise en œuvre des protocoles « fonction publique » successifs a largement contribué à harmoniser les statuts particuliers des corps de fonctionnaires de l'État). Ceci est encore plus vrai pour la catégorie C, qui est organisée en échelles de rémunération (E 3, 4, 5 et 6) totalement standardisées.

Le coût des fusions de corps menées, depuis 2010, à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme statutaire de la catégorie B, se confond pour sa part avec le coût estimé de cette réforme. Il est rappelé que, pour la fonction publique de l'État, le coût du reclassement indiciaire des personnels de catégorie B entrant dans le champ du nouvel espace statutaire a été estimé à 90 millions d'euros hors CAS *pension*. La revalorisation, à compter du 1^{er} janvier 2012, des deux derniers échelons de ces corps est, quant à elle, estimée à 10 millions d'euros hors CAS *pension*. Ce chiffrage a été réalisé en tenant compte des modalités d'intégration échelon par échelon en fonction de la structure démographique des corps concernés.

La revalorisation de certains corps de catégorie A a été engagée, concomitante le plus souvent avec des fusions de corps, soit à statut commun, comme ceux d'attachés d'administration de l'État dont le corps interministériel à

gestion ministérielle doit réellement être mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2013, soit relevant d'une architecture statutaire semblable, comme la fusion en préparation des corps d'ingénieurs de catégorie A des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture. Cette revalorisation prendra essentiellement la forme d'un nouveau grade sommital, constituant un grade à accès fonctionnel permettant de reconnaître les responsabilités les plus élevées déjà exercées par les agents. Les coûts induits en sont donc limités.

À la suite des opérations de regroupement, le dénombrement des corps de la fonction publique de l'État s'établit ainsi :

– **373 corps actifs**, c'est-à-dire dans lesquels l'administration continue de recruter et qui bénéficient d'une commission administrative paritaire se réunissant régulièrement, dont 82 dans les établissements publics (22 %). Parmi ces corps, 221 relèvent de la catégorie A, 86 de la catégorie B et 66 de la catégorie C.

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

Une rapide analyse permet de faire apparaître que le nombre de corps actifs par ministère n'est pas proportionnel au nombre de fonctionnaires. Ainsi, les ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur comptent 63 % des effectifs contre moins de 20 % des corps ministériels, alors que le ministère de l'Agriculture compte 1,83 % des effectifs contre 9 % environ des corps ministériels et le ministère de la Culture 0,66 % des effectifs mais un peu plus de 8 % des corps ministériels.

Le rapport spécial soulignait l'an dernier que 70 corps regroupent 80 % des effectifs des administrations de l'État (hors établissements publics) et que 115 corps des administrations de l'État et 116 établissements publics comptent moins de 150 fonctionnaires. De cette analyse a été tiré le constat suivant : le nombre de corps à faible effectif est trop élevé et la politique de fusion a rarement dépassé le périmètre de chaque ministère.

L'objectif du Gouvernement est de parvenir au terme des cinq prochaines années à un nombre de 230 corps vivants (cibles de l'indicateur 1.3 du projet annuel de performances), notamment par la création de corps interministériels à gestion ministérielle. Le nombre de corps vivants devait être ramené à 329 dès le premier semestre 2012. Or, les décrets portant statuts des corps interministériels d'assistants de service social et de conseillers techniques de service social auraient dû être publiés avant la fin de la précédente législature. Ces textes ayant pris du retard, l'objectif de 329 corps à la fin du premier semestre 2012 n'a pas pu être atteint. Cependant, la publication des décrets portant statut des corps interministériels d'assistant et de conseillers techniques de service social au *Journal officiel* du 30 septembre dernier a permis la suppression de 28 corps ministériels à compter du 1^{er} octobre 2012, auxquels s'est ajoutée la suppression de trois corps du ministère du Développement durable à l'occasion de la publication, le 20 septembre dernier, des décrets portant statuts, d'une part, des techniciens

supérieurs du développement durable et de secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable. Ces dernières suppressions ont porté à 342 le nombre de corps vivants au 1^{er} octobre 2012 pour se rapprocher de l'objectif prévu de 333 corps vivants au 31 décembre 2012.

En 2013, cette action se prolongera avec l'encouragement systématique au regroupement de corps au sein d'un même ministère, lorsqu'ils participent de la même famille de métiers, à la mise en extinction des corps à très faible effectif et à la création de corps interministériels à gestion ministérielle dans la filière administrative ou dans certaines filières sociales.

Un bilan approfondi de la politique de fusions des corps sera réalisé dans le cadre de la concertation avec les organisations syndicales prévue par l'agenda social à l'automne. Il permettra d'identifier de nouvelles pistes de travail, en portant une attention particulière à l'adaptation des missions des agents avec les projets de fusion des corps.

Si le Rapporteur spécial se félicite de la poursuite de l'objectif de fusion des corps pour faciliter la mobilité des fonctionnaires, la méthode adoptée semble plus contestable. D'une part, la fusion des corps ne s'accompagne pas de la convergence des rémunérations, des grilles indiciaires et des conditions de promotion, ce qui rend la mobilité beaucoup moins attractive. D'autre part, les fusions de corps voulues par la RGPP ont été malhabiles et réalisées sans concertation. Ainsi, le Rapporteur spécial s'étonne de la fusion au sein d'un même corps des contrôleurs des affaires maritimes et des techniciens supérieurs de l'écologie ou encore de la fusion entre les secrétaires administratives et les contrôleurs de transports terrestres, dont les logiques métiers sont très différentes.

C.- LA QUESTION DES REMUNÉRATIONS MARQUÉE PAR LA VOLONTÉ DE STABILISER LA MASSE SALARIALE

La volonté affirmée du Gouvernement de stabiliser la masse salariale pour 2013 impose définir les leviers sur lesquels il reste possible d'intervenir en matière de politique salariale.

L'évolution de la masse salariale est déterminée par plusieurs facteurs que sont :

- les mesures générales portant sur la valeur du point de la fonction publique et l'attribution de points d'indice majoré liée au relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique pour tenir compte de la hausse du SMIC ;

- l'incidence du schéma d'emplois ;

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

– 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.

Le ministère s'en remet, sur cette question de l'évolution des rémunérations des agents publics, au bilan de la politique salariale, qui sera réalisé à la fin de l'année 2012 (9 réunions sont programmées) et au résultat des négociations conclusives qui s'en suivront. Cette volonté de donner le temps aux partenaires sociaux de confronter leurs points de vue et d'exprimer leurs revendications est bien le signe d'une place retrouvée pour le dialogue social.

Plusieurs thèmes ont été néanmoins abordés devant le rapporteur spécial, aussi bien par l'Administration que par les organisations syndicales : la question du point d'indice, le tassement des grilles indiciaires, la rémunération à la performance ainsi que les mesures catégorielles.

1.– La multiplicité des éléments de la rémunération des fonctionnaires

a) Le point d'indice des fonctionnaires

La valeur annuelle du point retenue pour la préparation du projet de loi de finances pour 2013 est de 55,5635 euros. La stabilisation sur la période 2013-2015 des dépenses de l'État, hors dette et pensions, impose le maintien sans augmentation, de cette valeur, hautement symbolique.

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. À ce titre, le Rapporteur spécial estime préférable un système d'attribution de points différencié. 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 une dépense supplémentaire de près d'1,5 milliard d'euros pour les finances publiques. Enfin, il faut garder à l'esprit que le point d'indice ne représente en moyenne qu'un quart du salaire des agents publics.

b) La fin de la défiscalisation des heures supplémentaires

Les heures supplémentaires représentent en moyenne 2,4 % du salaire brut des agents civils titulaires et non-titulaires des ministères de l'État en 2010.

Les heures supplémentaires au sein de l'État sont principalement effectuées par les enseignants. D'autres catégories de personnel en réalisent dans une proportion significative (policiers, personnel pénitentiaire, chauffeurs, certains agents de catégories C et B). Elles sont principalement rémunérées sous la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Sur le champ des dépenses de personnel de l'État, 1,529 milliard d'euros ont été versés au titre de l'ensemble des heures supplémentaires en 2011, contre 1,495 milliard d'euros en 2010 et 1,431 en 2009, soit une hausse de 4,5 % entre 2009 et 2010 puis une nouvelle hausse de 2,3 % entre 2010 et 2011.

680 826 agents ont réalisé des heures supplémentaires entrant dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) en 2011, pour un montant total de près de 1,6 milliard d'euros, soit un montant moyen annuel de 2 299 euros par bénéficiaire d'heures supplémentaires (hors militaires et enseignement privé sous contrat). Les principaux bénéficiaires restent les agents du ministère de l'Éducation nationale tant en termes d'effectifs (58 %) qu'en termes de montants versés (66 %), loin devant le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales.

Pour 2012, le Parlement a adopté le projet de loi de finances rectificative qui abroge le dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1^{er} septembre 2012. Dès le 1^{er} août 2012, les heures supplémentaires ont été réintégrées dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. La suppression des allègements sociaux et fiscaux des heures supplémentaires, qui ont aggravé la dette publique ces dernières années, répond ainsi à la stratégie de redressement des comptes publics définie par le Gouvernement.

c) Un régime indemnitaire complexe

Le régime indemnitaire des fonctionnaires a déjà été évoqué en ce qu'il constitue un frein à la mobilité des agents, en raison de l'absence d'harmonisation des régimes entre les ministères. L'institution d'une indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique d'État en 2011 ⁽¹⁾ en cas de restructuration des services n'est pas parvenue à améliorer cette situation (le différentiel indemnitaire est versé par l'administration d'origine, et pour une durée de 3 ans maximum).

De multiples primes et indemnités sont susceptibles d'être versées dans les trois fonctions publiques selon différentes considérations : grade, fonctions, contraintes de travail, reconnaissance d'un niveau de qualification, mobilité, etc.

La convergence indemnitaire, tout comme la rigidité inter-budgets opérationnels, doivent faire l'objet d'un travail important au cours des mois à venir.

(1) Décret n° 2011-513 du 10 mai 2011 relatif à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'État.

Le tableau suivant détaille le montant des retours catégoriels par ministère.

MONTANT DES RETOURS CATÉGORIELS PAR MINISTÈRE

	Montant du retour catégoriel (en millions d'euros)		Plafond ETP PLF 2011	Indice de dispersion (base 100 = moyenne)
	Cumul 2009/2011	Prévisionnel 2012		
Ministère des Affaires étrangères	15,8	7	15 402	135
Ministère chargé des Affaires sociales	41,4	11,6	22 430	243
Ministère de l'Agriculture	28,1	9,5	32 435	114
Ministère de la Culture	8,2	1,2	11 132	97
Ministère de la Défense	267,8	44,3	301 341	117
Ministère de l'Éducation nationale	433	176	986 194	58
Ministère des Finances	251,9	Nd	156 810	212
Ministère de la Justice	45,5	Nd	75 825	79
Ministère de l'Intérieur	337,8	62,7	283 867	157
<i>Dont DGP</i>	<i>191</i>		<i>132 767</i>	<i>189</i>
MEDDE	48,3	21,9	62 371	102
SPM (DILA)	2,02	1,2	775	343

Source : Enquête mission bilan RGPP auprès des SG

Comme le souligne l'audit sur le bilan de la RGPP, la politique dite des retours catégoriels est très ambiguë :

– en termes de volume : le montant des retours catégoriels versés durant la RGPP n'augmente pas par rapport aux montants versés au cours des années précédentes au titre des « mesures » catégorielles ;

– en termes de dispersion entre les ministères comme le montre le tableau ci dessus ;

– en termes de règles d'attribution : la distribution du retour catégoriel aux agents a été globalement déconnectée des mesures RGPP.

Pour les années à venir, le ministère a affirmé vouloir réduire d'au moins 50 % le montant versé au titre des mesures catégorielles. Celles-ci étaient jusqu'à présent donc de l'ordre de 600 millions d'euros par an. Cette ligne de conduite va dans le sens de ce que préconisait la Cour des comptes sur ce point ⁽¹⁾, même si la juridiction financière préconisait une baisse encore plus conséquente.

Se pose alors la question du maintien nécessaire du pouvoir d'achat des agents.

Pour 2013, le dispositif de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) est prolongé pour l'ensemble des agents de la fonction publique, fonctionnaires et agents non titulaires. Ce dispositif avait été institué par le décret

(1) Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012.

n° 2008-539 du 6 juin 2008, afin de compenser l'écart d'évolution du traitement indiciaire vis-à-vis de l'inflation sur une période de référence de quatre ans.

Au-delà, et vu la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires quant à l'évolution de la rémunération des fonctionnaires, le maintien du pouvoir d'achat passera nécessairement par la poursuite de la baisse des effectifs, excepté au sein des secteurs jugés prioritaires. Le Rapporteur spécial souligne cependant que cette politique sera menée à l'issue d'une large concertation préalable. De plus, le DGAFP a annoncé vouloir impliquer davantage les différents ministères, en organisant par exemple en leur sein, des réunions régulières des directeurs d'administrations centrales.

2.– Les avancées de la rémunération à la performance dans la fonction publique

Dans l'évolution de la rémunération des fonctionnaires, la place d'une part variable qui soit fonction des résultats obtenus – que ceux-ci soient individuels ou collectifs – s'est renforcée entre 2008 et 2012, à travers la prime de fonctions et de résultats (PFR) et l'élaboration d'un dispositif d'intéressement collectif.

a) La prime de fonctions et de résultats

Le dispositif cadre de la PFR a été instauré par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

La PFR a, tout d'abord, été rendue applicable aux corps et emplois relevant de la filière administrative. Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'ensemble des corps des attachés d'administration bénéficie de ce dispositif.

Par ailleurs, la PFR a été étendue aux agents de catégorie B de la filière administrative.

En outre, la publication du décret n° 2012-749 du 9 mai 2012 a rendu cette prime applicable aux corps ou emplois fonctionnels des personnels de direction et directeurs des soins de la fonction publique hospitalière, tandis que l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi du 5 juillet 2010, rend désormais possible l'application de ce dispositif indemnitaire aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

En 2011, ce dispositif a concerné 55 152 agents pour un montant de 362,3 millions d'euros.

b) L'intéressement collectif

L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 ⁽¹⁾, modifié par la loi du 5 juillet 2010 précitée, précise que les indemnités perçues par les fonctionnaires, peuvent « *tenir compte [...] de la performance collective des services* ».

Application directe de cette disposition, le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État et sa circulaire d'application ont été publiées au *Journal officiel* du 1^{er} septembre 2011.

Par ailleurs, le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 a permis l'extension du dispositif à la fonction publique territoriale. Le décret n° 2012-625 du 3 mai 2012 est venu fixer le plafond annuel de cette prime à 300 euros.

Une nouvelle fois, le dialogue social permettra de déterminer les modalités d'évolution de ces mécanismes. Le ministère indique en effet que ces questions du bilan et de l'adaptation éventuelle de la PFR et de l'intéressement à la performance collective seront traitées, sur la base d'un constat partagé avec les représentants des personnels, à l'occasion des réunions sur la politique des carrières et des parcours professionnels, organisées à l'automne 2012.

3.— La poursuite des mesures de résorption du tassement des grilles

L'augmentation progressive de la valeur du SMIC oblige, depuis plusieurs années, à revoir périodiquement le début de la grille indiciaire, particulièrement celle de la catégorie C.

De ce fait, le traitement indiciaire de début de la catégorie C se rapproche progressivement de celui de la catégorie B, voire de celui de la catégorie A. C'est ainsi que moins de 10 points d'indice brut séparent le traitement d'un agent de catégorie C débutant de celui d'un agent de catégorie B débutant.

Par ailleurs, les grilles indiciaires, qui avaient été conçues pour des durées de carrière d'environ 25 ans, ne correspondent plus à l'allongement de la vie active.

Ce sont les raisons pour lesquelles une réforme des carrières a été entreprise, réforme qui se met progressivement en place.

Après la réforme de la catégorie C, qui a permis de donner aux corps de catégorie C une plus grande amplitude dans un espace à quatre grades, la restructuration des corps de catégorie B a donné lieu à un nouvel espace statutaire dont la mise en œuvre devrait être pratiquement achevée en fin d'année 2012 dans les trois fonctions publiques.

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Pour la catégorie A, il a été décidé de procéder différemment suivant le niveau des corps concernés.

Les corps, dont l'indice brut terminal était égal à 660 et qui se trouvent dépassés par les corps de catégorie B dans le cadre du nouvel espace statutaire, voient leur carrière allongée et l'indice terminal porté à l'indice brut 730.

Les corps de catégorie A type, tels ceux des attachés ou des ingénieurs, seront revalorisés par l'adjonction d'un grade à accès fonctionnel (GRAF), à l'occasion notamment des processus de fusions de corps ou de la création de corps interministériels à gestion ministérielle.

Ainsi, les corps d'attachés d'administration qui adhéreront au corps interministériel à compter du 1^{er} janvier 2013, bénéficieront d'une amélioration du début de carrière par l'augmentation de l'indice brut du premier échelon qui sera porté de 379 à 404. Par ailleurs, la carrière sera allongée grâce à la création d'un GRAF qui permettra aux attachés qui ont exercé des responsabilités élevées d'atteindre la rémunération afférente à l'échelle lettre A.

De même, la carrière des administrateurs civils a été prolongée grâce à la création d'un GRAF qui pourra porter leur rémunération terminale à l'échelle lettre D. Sa mise en œuvre fait l'objet de concertations et interviendra en 2013.

Ainsi, par la revalorisation des traitements de début de carrière et l'allongement de carrières grâce à la création de grades ou d'échelons supplémentaires, le tassement des grilles induit par l'augmentation du SMIC et l'allongement de la durée de vie au travail a été contenu.

Cependant, dans le cadre de la concertation engagée à l'automne par la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique avec l'ensemble des organisations syndicales, un bilan des carrières des trois catégories de personnels sera établi et des perspectives d'amélioration seront dégagées, qui devront commencer par la carrière des personnels de catégorie C, dont le tassement du fait de l'augmentation du SMIC est le plus préoccupant.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION PROVISIONS

Le projet de loi de finances pour 2012 propose que la mission **Provisions** soit dotée de 462,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 162,1 millions d'euros en crédits de paiement. Cette mission est scindée en deux programmes : le programme 551 Provision relative aux rémunérations publiques et le programme 552 Dépenses accidentelles et imprévisibles.

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 (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 2013. En effet, les crédits destinés à la rémunération des agents de l'État en 2013 ont, comme en loi de finances initiale pour 2012, été intégralement répartis entre les missions et les programmes supportant les moyens de personnels relatifs aux diverses politiques publiques.

Les crédits du programme 552 s'élèvent donc pour 2013 à 462,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 162,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette dotation vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice liés à la survenance d'aléas, par exemple climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe de responsabilisation budgétaire.

Cette dotation a ainsi été utilisée en 2009 afin de financer la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1) ou en 2010 à hauteur de 13 millions d'euros à la suite du séisme survenu à Haïti.

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

À la date du 1^{er} octobre 2012, trois mouvements réglementaires ont été effectués à partir de la dotation Dépenses accidentelles et imprévisibles.

— Les décrets des 17 février et 4 mai 2012 ont respectivement ouvert 6,4 millions d'euros et 1 million d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) au profit de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme Coordination du travail gouvernemental de la mission **Direction de l'action du Gouvernement**.

– Le décret du n° 2012-1024 du 4 septembre 2012, publié au *Journal officiel* du 6 septembre 2012, a ouvert 109 millions d’euros en autorisations d’engagement uniquement au profit du programme Moyens mutualisés des administrations déconcentrées de la mission **Direction de l’action du Gouvernement**. Ce décret est destiné à engager l’acquisition, par la voie d’un contrat de crédit-bail, de l’immeuble Le Ponant (15ème arrondissement de Paris) occupé par les services de la Préfecture de la région Ile-de-France.

Enfin, la différence de 300 millions d’euros entre autorisations d’engagement et crédits de paiement prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 correspond à la constitution d’une provision spécifique uniquement en autorisations d’engagement pour les éventuelles prises à bail privé des administrations centrales et déconcentrées non encore connues et donc non intégrées aux demandes de crédits des programmes du budget général.

Cette provision en autorisations d’engagement avait été ainsi mobilisée en 2012 pour l’acquisition de l’immeuble Le Ponant, par le biais d’un crédit-bail, comme indiqué. Pour ce cas précis, le ministère explique que cette opportunité ne pouvait être anticipée au stade de la préparation et du vote de la LFI 2012. L’urgence s’attachant à la conclusion de cette transaction, compte tenu de la durée limitée de l’offre, entérinerait ainsi l’usage de la procédure poursuivie.

Le caractère imprévisible du montant et de l’imputation précise par programme de ces dépenses de loyers privés justifie donc, pour le ministère, son inscription sur la mission **Provisions**. Les crédits de paiement correspondants (loyers 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 de budget général.

Enfin, la Cour des comptes dans sa note sur l’exécution du budget 2011 avait suggéré de modifier la dénomination de la mission. Le gouvernement a indiqué au Rapporteur spécial que si la dénomination *Provisions* n’a pas entraîné de confusion quant à la doctrine d’emploi de ces crédits, il n’est toutefois pas opposé au principe d’un changement de cette dénomination au profit de *Crédits à répartir*. En effet, les crédits inscrits sur les deux dotations composant cette mission ont pour caractéristique commune de ne pouvoir être répartis au moment de l’édiction de la loi de finances initiale.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances, et de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, lors de la commission élargie du 25 octobre 2012 à 9 heures 30 ⁽¹⁾ sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Provisions, Régimes sociaux et de retraite, et sur les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes spéciaux.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Jean-Louis Gagnaire, Jean-Louis Dumont et de Mme Karine Berger et en dépit de 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, conformément à l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Provisions.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/C006.asp

ANNEXE

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère :

Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et Mme Nathalie COLIN, directrice adjointe de cabinet.

M. Jean-François VERDIER, directeur général de l'administration et de la fonction publique.

École nationale d'administration :

M. Thierry BONNIER, directeur par intérim de l'ENA, M. Dominique BOILEAU, secrétaire général adjoint, et Mme Françoise CAMET, directrice de la formation.

Organisations syndicales :

Confédération générale des cadres (CGC) : M. Vincent HACQUIN, président des fonctions publiques CFE-CGC.

Union syndicale solidaires (USS) : M. Denis TURBET-DELOF, délégué général adjoint, et Mme Murielle GUILBERT, responsable Solidaires Finances Publiques.

Fédération Syndicale Unitaire (FSU) : Mme Anne FERAY, secrétaire nationale et Mme Isabelle SARGENI-CHETAUD responsable du secteur services publics.

Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) : M. Michel MOREAU, président de la fédération des agents de l'État (FAE-CFTC).

Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires (FGAF) : M. François PORTZER, secrétaire général de la FGAF.

Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) : Mme Brigitte JUMEL, secrétaire générale de la CFDT (UFFA-CFDT).

Force Ouvrière (FO) : M. Christian GROLIER, secrétaire général de FO fonction publique et M. Claude SIMONEAU, secrétaire général adjoint de FO fonction publique.

Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA) : Mme Geneviève RAOULT et M. Alain PARISOT, secrétaires nationaux de l'UNSA fonction publique.