



N° 3117

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 4061)

de finances pour 2017

TOME III

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

FONCTION PUBLIQUE

PAR M. ALAIN TOURRET
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2016.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2017	7
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>.....	7
A. LA PROGRESSION NOTABLE DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN 2017 (+ 6,3 %).....	7
B. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE GLOBALEMENT STABLES.....	9
C. UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE (+ 22%).....	10
1. Un objectif de 10 000 apprentis supplémentaires en 2015 / 2016 dans la fonction publique de l'État.....	10
2. Des crédits budgétaires en hausse pour parvenir à l'objectif.....	11
II. LES PRIORITÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR 2017.....	12
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCLE RELATIF AUX PARCOURS PROFESSIONNELS, AUX CARRIÈRES ET AUX RÉMUNÉRATIONS.....	12
B. LA POURSUITE DE LA SIMPLIFICATION DU PAYSAGE INDEMNITAIRE.....	14
C. LA RÉNOVATION DES LEVIERS MANAGÉRIAUX.....	15
SECONDE PARTIE : UN BILAN POSITIF DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR DEPUIS 2013.....	17
I. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE A ÉTÉ LARGEMENT RENFORCÉE.....	17
A. UNE MEILLEURE DÉTECTION DES DISCRIMINATIONS.....	17
B. DE NOUVEAUX INSTRUMENTS POUR RÉDUIRE LES DISCRIMINATIONS.....	21
C. LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS EN CAS DE DISCRIMINATION..	24

D. LE RENFORCEMENT DE L'EXIGENCE D'EXEMPLARITÉ DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE PAR D'AUTRES VOIES QUE CELLES PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	25
II. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DES EFFECTIFS, DES RÉMUNÉRATIONS ET DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE DOIT ÊTRE POURSUIVIE ET ACCENTUÉE	26
A. UNE AMBITION INSUFFISANTE CONCERNANT LA POLITIQUE DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE	27
1. Une amélioration des statistiques relatives à la gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique, à parfaire.....	27
2. Une amélioration des voies d'accès des jeunes à la fonction publique	29
3. Un encouragement, dans la fonction publique hospitalière, à l'enrichissement des tâches des professionnels paramédicaux et des auxiliaires médicaux	30
4. Le rejet des propositions tendant à assouplir le statut de fonctionnaire	31
5. Le report <i>sine die</i> de la proposition tendant à inciter les collectivités territoriales à geler ou réduire leurs effectifs à travers une exonération totale ou partielle de la baisse de leurs dotations l'année suivante.....	32
B. UNE DÉMARCHE AMBITIEUSE EN FAVEUR D'UNE PLUS GRANDE MAÎTRISE DES RÉMUNÉRATIONS	33
C. UNE RÉFORME DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL À APPRONFONDIR RAPIDEMENT	35
1. Respecter la durée légale du travail dans l'ensemble de la fonction publique et harmoniser le régime des autorisations spéciales d'absence.....	35
2. Mettre en place un véritable plan de lutte contre l'absentéisme	37
3. Poursuivre le renforcement de la démarche de management et l'accompagnement des personnels dans la conduite du changement.....	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	43
ÉTAT DE LA MISE EN OEUVRE DES 34 PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR DEPUIS 2012	45

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » comprend quatre programmes budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 : le programme 148 « *Fonction publique* », le programme 156 « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* », le programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* » et le programme 302 « *Facilitation et sécurisation des échanges* ».

Le présent rapport pour avis de la commission des Lois porte sur les crédits du programme n° 148 « *Fonction publique* » et poursuit deux objectifs.

Le premier consiste à donner un aperçu de l'emploi des crédits alloués à ce programme budgétaire pour 2017. Avec 245,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, il est en augmentation de 4,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Pour autant, il ne rassemble pas la plupart des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique appliquée dans les trois versants de la fonction publique.

Sur le seul versant de l'État, les dépenses de personnel s'élèvent, pour 2017, à 127,3 milliards d'euros dont 72,5 milliards d'euros s'agissant des rémunérations d'activité. L'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs est d'ailleurs un sujet sensible, le Gouvernement s'étant engagé, au début du quinquennat, à stabiliser les effectifs sur la période 2012-2017. Le Gouvernement considère que cet objectif devrait être atteint, hors contexte sécuritaire ayant conduit à partir de 2015 à renforcer les effectifs des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice au-delà des plafonds d'emplois prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 ⁽¹⁾.

Le second objectif découle du choix affirmé par votre rapporteur pour avis au début de la législature consistant à traiter une thématique transversale intéressant les trois versants de la fonction publique.

(1) Voir le projet de loi de finances pour 2017 et l'analyse de la rapporteure générale du budget à l'Assemblée nationale, Mme Valérie Rabault, sur l'évolution des effectifs de l'État, rapport n° 4125, tome 1, fiche 11.

Après avoir approfondi la question de la lutte contre toute forme de discrimination dans la fonction publique⁽¹⁾, la politique des effectifs, des rémunérations et de l'organisation du travail des agents publics⁽²⁾, puis la problématique du cumul d'activités des fonctionnaires⁽³⁾, il est temps de faire le bilan de la mise en œuvre des propositions formulées dans l'ensemble de ces avis durant ce quinquennat.

Or, ce bilan apparaît très positif. En effet, sur les 34 propositions recensées par votre rapporteur dans ses quatre avis budgétaires sur les projets de loi de finances pour les années 2013 à 2016, il apparaît que 16 d'entre elles ont été mises en œuvre par le Gouvernement et le Parlement tandis que 11 autres sont en cours de mise en œuvre ou soumises à l'étude des partenaires sociaux. Au total, près de 80 % des propositions de votre rapporteur auront donc été suivies d'effet.

(1) Voir les rapports n° 258 et n° 1435 de votre rapporteur pour avis dans le cadre des projets de loi de finances pour 2013 et 2014.

(2) Voir le rapport n° 2267 de votre rapporteur pour avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

(3) Voir le rapport n° 3117 de votre rapporteur pour avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

PREMIÈRE PARTIE : LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2017

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

Au total, le montant des crédits alloués au programme 148 s'élève à 245,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) contre respectivement 231,5 et 234,4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016. Cela représente une augmentation de 4,5 % par rapport à la loi de finances pour 2016, après une progression de 15 % entre 2015 et 2016 exclusivement dédiée à la création d'une nouvelle action relative à la promotion de l'apprentissage ⁽¹⁾.

A. LA PROGRESSION NOTABLE DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN 2017 (+ 6,3 %)

Le montant global des dépenses de l'action n° 1 « *Formation des fonctionnaires* » s'élève à 83,13 millions d'euros en AE et CP contre 78,17 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016. Cette prévision budgétaire représente une **progression de 6,3 % des crédits** de formation des fonctionnaires après plusieurs années de baisse (– 0,6 % en 2016 et – 2,8 % en 2015 et 2014).

Ces crédits correspondent essentiellement aux subventions pour charge de service public versées aux opérateurs en charge de la formation initiale des futurs cadres supérieurs de l'État – l'École nationale d'administration (ENA) – ainsi que celle des futurs attachés d'administration formés dans les instituts régionaux d'administration (IRA). La dimension « recrutement » inclut depuis 2009 les classes préparatoires intégrées (CPI), mises en place dans le cadre de la promotion de l'égalité des chances. Une part des crédits est, par ailleurs, consacrée à la formation continue des agents afin de favoriser, notamment par l'échelon interministériel déconcentré, le développement des politiques de professionnalisation selon une logique de « métiers ».

L'augmentation des crédits de formation des fonctionnaires en 2017 devrait notamment permettre de financer :

– le **recrutement de 110 élèves-attachés supplémentaires au sein des IRA à compter du 1^{er} septembre 2017** afin de répondre aux besoins de recrutements exprimés par l'ensemble de la communauté interministérielle ;

– la **création de trois nouvelles classes préparatoires intégrées (CPI) et l'augmentation de 700 à 1 000 du nombre d'élèves** afin de favoriser l'accès des

(1) Voir le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », annexé au projet de loi de finances pour 2016.

étudiants d'origine modeste et des demandeurs d'emplois aux corps et cadres d'emploi de la fonction publique à la rentrée 2017 ;

– l'instauration de **formations à la conduite du dialogue social** proposées aux chefs de service déconcentrés dans l'année suivant leur prise de poste ainsi qu'une **formation obligatoire au management** à l'attention des personnes nommées pour la première fois à un emploi de chef de service ou de sous-directeur.

Votre rapporteur souligne également les efforts engagés par le Gouvernement pour attirer de nouveaux talents dans la fonction publique dans le cadre de la lutte contre les discriminations, grâce à la rénovation des voies d'accès à la fonction publique proposée dans le projet de loi égalité et citoyenneté (PLEC) ⁽¹⁾, à travers :

– la **promotion du troisième concours** grâce à la suppression de la condition d'accès en fonction de la « nature » de l'activité exercée dans le secteur privé (article 36) ;

– la **reconnaissance de l'expérience professionnelle des apprentis** du secteur public comme privé **et des titulaires d'un contrat de professionnalisation pour se présenter au troisième concours**, conformément à la proposition n° 1 de votre rapporteur dans son avis budgétaire sur les crédits du programme *Fonction publique* pour 2016 ou encore la prise en compte des engagements de type service civique dans les épreuves de concours (article 36) ;

– l'**extension du Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE)** aux jeunes jusqu'à 28 ans au lieu de 25 ans et l'ouverture de ce dispositif aux seniors en très grande difficulté (chômage de longue durée, être titulaire d'un minimum social) (article 36 *bis* C). Cette évolution s'inscrit parfaitement dans le cadre de la proposition n° 5 de votre rapporteur relative à la rénovation du PACTE, présentée dans son avis budgétaire sur les crédits du programme *Fonction publique* pour 2015 ;

– la **création d'une nouvelle voie d'accompagnement des demandeurs d'emplois vers la fonction publique** (article 36 *septies*). Il s'agit, dans le texte adopté par le Sénat, de l'expérimentation d'une voie de recrutement contractuel pour l'accès aux corps et cadres d'emplois de la catégorie A et B dans les trois versants de la fonction publique : ce dispositif, ouvert aux jeunes et aux seniors en grande difficulté leur permettrait de bénéficier pendant une année ou deux de ce dispositif contractuel pour préparer les concours, tout en occupant un emploi dans l'administration, sur l'ensemble du territoire national.

Sur le plan de la performance, l'indicateur 2.1 du programme *Fonction publique* relatif à l'optimisation de la formation initiale des fonctionnaires retrace

(1) *Projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, n° 773, déposé le 13 avril 2016, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 juillet et par le Sénat le 18 octobre.*

l'évolution du coût complet du recrutement et de la formation d'un élève à l'ENA (environ 83 000 euros par an) et dans les IRA (environ 60 500 euros par an). Il est globalement stable depuis deux ans.

Néanmoins, étant donné le coût de ces formations, **votre rapporteur soutient la proposition de Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique**, lors de son audition, qui lui a précisé vouloir porter une **vigilance accrue au respect de l'obligation des élèves-fonctionnaires d'exercer une activité professionnelle dans le secteur public durant plusieurs années suivant leur sortie d'école (obligation décennale pour les élèves de l'ENA), sous peine de devoir rembourser les frais de scolarité engagés par l'État.**

B. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE GLOBALEMENT STABLES

Représentant 51,6 % des crédits du programme n° 148, l'action n° 2 « *Action sociale interministérielle* » fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2017, d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 126,4 millions d'euros en AE et CP (contre 123,3 millions d'euros en AE et 126,3 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2016). Ces crédits assurent le financement :

– **des prestations individuelles** ayant principalement pour objet de faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle ou de favoriser la mobilité des agents de l'État : issues en partie des négociations salariales avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique à l'échelon national, il s'agit des chèques vacances (36,15 millions d'euros, soit 123 000 ouvertures de droit), des chèques emploi service universel pour la garde d'enfants (39,4 millions d'euros, soit 81 000 bénéficiaires), des aides à l'installation des personnels de l'État (10,4 millions d'euros, soit 10 500 bénéficiaires), du financement des sections régionales interministérielles d'action sociale (4 millions d'euros) et du logement d'urgence (0,5 million d'euros) ;

– **des prestations collectives** qui répondent à une triple finalité : garantir à tous les agents de l'État un socle minimal de prestations, quelle que soit la politique menée par le ministère dont ils relèvent ; permettre des économies d'échelle dans la gestion des prestations individuelles désormais déléguée à des opérateurs retenus dans le cadre d'appels d'offre au niveau national ; traduire concrètement au niveau interministériel le principe de participation des fonctionnaires à la définition et à la gestion de l'action sociale dont ils bénéficient. Il s'agit plus précisément de financer la réservation de places en crèches (25,4 millions d'euros, permettant de financer un parc d'environ 2 700 berceaux) ou de logements sociaux (0,7 million d'euros), d'opérations d'investissement destinées à la mise aux normes des restaurants interministériels administratifs (8,2 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP), d'aides aux retraités (2,2 millions d'euros).

C. UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE (+ 22%)

1. Un objectif de 10 000 apprentis supplémentaires en 2015 / 2016 dans la fonction publique de l'État

Afin de donner une impulsion nouvelle à l'apprentissage dans la fonction publique, le Président de la République a fixé des objectifs de recrutement ambitieux en ce qui concerne l'État au cours de la grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2015. Ainsi, 4 420 apprentis devaient être recrutés à partir du mois de septembre 2015 et 5 580 à partir du mois de septembre 2016.

Selon les données issues de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des études statistiques (DARES), en 2015, la fonction publique a enregistré 10 689 nouveaux contrats d'apprentissage, soit une hausse de 24,9 % par rapport à 2014.

La fonction publique territoriale reste le principal employeur des nouveaux apprentis avec 61 % des entrants en 2015 malgré un recul de 9,8 % par rapport à 2014. Dans la fonction publique hospitalière, le nombre des nouveaux entrants en 2015 a augmenté de 2,6 % par rapport à 2014. En revanche, les entrées en apprentissage dans la fonction publique de l'État, qui représentent cette année un tiers des nouveaux entrants comptabilisés par la DARES, ont quadruplé en 2015 pour atteindre 3 589.

LES ENTRÉES EN CONTRAT D'APPRENTISSAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE PAR VERSANT EMPLOYEUR

	2013	2014	2015		Variation 2015/2014 (en %)
			Effectif	Part (en %)	
FPE	725	763	3 589	33,6	370,5
FPT	7 398	7 218	6 510	60,9	-9,8
FPH	692	575	590	5,5	2,6
Ensemble FP	8 816	8 556	10 689	100,0	24,9

Source : Fichiers de gestion des contrats d'apprentissage - Ari@ne - Données DGEFP-DARES. Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Champ : France entière.

Lecture: en 2015, la fonction publique a embauché 10 689 nouveaux apprentis, soit une hausse de 24,9 % par rapport à 2014.

À ces 3 589 apprentis recrutés dans la fonction publique d'État au cours de l'année 2015, s'ajoutent les professeurs alternants et étudiants apprentis professeurs dont le recrutement n'est pas enregistré par la DARES et les contrats

conclus avant 2015 pour deux ou trois années ⁽¹⁾. Il en résulte qu'au total de **4 496 apprentis en formation ont été recrutés au sein de la fonction publique de l'État au titre de l'année scolaire 2015/2016**. Tous les ministères ont participé à cette campagne de recrutement, en particulier les ministères de l'Éducation nationale (2 500 contrats), de l'Intérieur (600 contrats), de la Défense (400 contrats) et les ministères économiques et financiers (260 contrats).

S'agissant de l'année 2016, il serait prématuré d'établir un bilan tant que la rentrée 2016-2017 n'est pas achevée, les contrats pouvant être conclus jusqu'en décembre. Néanmoins, **votre rapporteur considère que les perspectives de recrutement pour la campagne 2016-2017 devraient permettre de répondre à l'objectif de 10 000 contrats d'apprentissage** conclus et « vivants » au sein de la fonction publique de l'État d'ici la fin de l'année.

2. Des crédits budgétaires en hausse pour parvenir à l'objectif

Dotée de 30 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016, la nouvelle action n° 3 du programme « *Fonction publique* » est en progression de 22 % dans le présent projet de loi de finances pour 2017 pour atteindre 35,77 millions d'euros.

Cette action est destinée à prendre en charge 50 % des coûts de rémunération et de formation des nouveaux apprentis recrutés dans la fonction publique de l'État, le solde étant directement financé par les ministères ou leurs opérateurs.

Ces remboursements s'opèrent sur la base des frais réels constatés par les éléments d'information transmis par les ministères après avis des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) et des contrôleurs financiers des opérateurs concernés. Aucun indicateur de performance n'est toutefois associé à cette action.

La progression des crédits de l'action n° 3 en 2017 est cohérente avec l'objectif fixé par le Président de la République d'intensifier les recrutements de jeunes de 16 à 25 ans en apprentissage dans la fonction publique de l'État pour atteindre 10 000 contrats nouveaux sur la période 2015/2016 d'ici la fin de l'année.

(1) 700 apprentis ayant signé leur contrat en 2014 poursuivaient leur apprentissage au cours de l'année 2015. De même, 300 apprentis ayant signé un contrat d'apprentissage de plus de deux ans en 2013 ont poursuivi leur apprentissage dans la fonction publique de l'État en 2015.

II. LES PRIORITÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR 2017

A. LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCLE RELATIF AUX PARCOURS PROFESSIONNELS, AUX CARRIÈRES ET AUX RÉMUNÉRATIONS

Ouverte le 7 octobre 2014, la négociation relative aux Parcours professionnels, carrières et rémunérations – Avenir de la fonction publique (PPCR) s'est donnée pour objectif de construire, par le dialogue social, la fonction publique de demain en confortant et modernisant les grands principes d'une fonction publique de carrière. Cette négociation s'est conclue le 17 juillet 2015, après la tenue de quarante réunions thématiques associant les organisations syndicales et les employeurs publics représentés au Conseil commun de la fonction publique, par la transmission d'un projet de protocole s'articulant autour de deux thématiques : la première regroupant les mesures d'adaptation de la fonction publique aux évolutions de l'action publique, la seconde concernant l'amélioration de la politique de rémunération.

Le protocole a recueilli l'approbation de six organisations syndicales (CFDT, UNSA, FSU, CFTC, FA-FP, CGC), rassemblant 49 % des suffrages exprimés en faveur des organisations disposant d'au moins un siège au Conseil commun de la fonction publique. Trois organisations n'ont pas souhaité l'approuver (CGT, FO, Solidaires), estimant que les revalorisations n'étaient pas à la hauteur de leurs revendications.

Au regard de ces résultats, proches du seuil de 50 % du nombre de voix nécessaire pour la validation d'un projet d'accord dans la fonction publique, le Premier ministre a pris la décision, le 30 septembre 2015, d'appliquer l'intégralité des mesures du protocole à l'ensemble des fonctionnaires. Deux dispositions inscrites à l'article 148 de la loi de finances pour 2016 prévoient, à ce titre :

– **une mesure de rééquilibrage de la rémunération des fonctionnaires** en faveur du traitement indiciaire, par la mise en œuvre d'un dispositif de **transformation d'une partie du régime indemnitaire en points d'indices**. Le décret d'application de cette mesure a été publié au *Journal officiel* du 13 mai 2016 (décret n° 2016-588 du 11 mai 2016) et plus de vingt décrets statutaires et indiciaires ont également été publiés à ce jour pour permettre son déploiement.

Les montants moyens par agent des revalorisations accordées dans le cadre du protocole s'établissent comme suit :

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

– pour les agents de catégorie B : 13 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge 2016/2018, soit 731 euros brut d'augmentation indiciaire

annuelle en 2018 (estimé en fonction de la valeur du point au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 278 euros au titre de la mesure de transfert primes /points ;

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

Dans le cadre de cette rénovation des grilles indiciaires, une attention particulière a été portée sur les traitements des agents en début de carrière, de manière à mieux traduire sur le plan indiciaire la différence de niveau de qualification exigée pour le recrutement dans les corps et cadres d'emplois des différentes catégories. Ainsi, la revalorisation indiciaire à l'entrée dans un corps ou cadre d'emplois s'élèvera, à l'issue de la montée en charge, à 58 euros bruts par mois en catégorie C (recrutement sans exigence de diplôme), à 98 euros bruts par mois en catégorie B (recrutement niveau Bac) et à 137 euros bruts par mois en catégorie A (recrutement niveau licence ou master).

Par ailleurs, la revalorisation des grilles prend en compte l'allongement de la durée de la vie professionnelle et permet de restaurer les écarts entre les catégories statutaires. Le processus de revalorisation a débuté au 1^{er} janvier 2016 pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et pour les corps et cadres d'emplois paramédicaux et sociaux de catégorie A. Au 1^{er} janvier 2017 débutera la seconde vague de la revalorisation, pour les agents relevant des corps et cadres d'emplois de catégorie C, les corps et cadres d'emplois de catégorie A ne relevant pas des filières sociales et paramédicales, et les personnels sous statuts spéciaux.

Au total, tous les corps et cadre d'emplois des trois versants de la fonction publique sont concernés, soit environ 300 corps de fonctionnaires d'État, 55 cadres d'emplois pour la fonction publique territoriale et 50 corps pour la fonction publique hospitalière ;

– **une mesure d'harmonisation des modalités, jusqu'ici très disparates, d'avancement d'échelon entre agents des trois versants de la fonction publique avec la mise en place d'un cadencement unique d'avancement d'échelon** à compter de la date de publication des décrets de revalorisation indiciaire. La loi a en outre prévu la possibilité de prendre en compte la valeur professionnelle de chaque agent dans l'avancement d'échelon : une concertation a été ouverte avec les organisations syndicales le 17 décembre 2015 sur ce sujet et les travaux réglementaires conduisant à la modification d'autant de statuts particuliers doivent être achevés au 1^{er} janvier 2017.

Le protocole PPCR prévoit en outre la définition d'un **programme de simplification statutaire propre à la fonction publique de l'État**. Selon l'indicateur 1.2 du projet annuel de performance, au 31 décembre 2016, l'on

dénombrerait encore 301 corps dans la fonction publique de l'État contre 304 fin 2015. Or, ce programme de simplification statutaire pourra se traduire par des rapprochements de corps et/ou par le développement de corps interministériels, dans le respect des identités professionnelles et des missions exercées, et après engagement d'une concertation avec les partenaires sociaux. Ce programme pourrait notamment conduire à la création de nouveaux corps interministériels à gestion ministérielle (CIGEM), à l'image du corps des actuels attachés d'administration.

Toutefois, votre rapporteur observe que l'ampleur des travaux à mener dans un calendrier contraint constitue la principale difficulté de mise en œuvre du protocole. Dans ce contexte, le ministère de la fonction publique a indiqué privilégier, pour les corps de la fonction publique de l'État, le recours à des décrets transversaux permettant de procéder aux modifications de plusieurs statuts particuliers au sein d'un même texte soumis à l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, dans le cadre de la mise en place de dispositions statutaires communes à plusieurs corps ⁽¹⁾.

B. LA POURSUITE DE LA SIMPLIFICATION DU PAYSAGE INDEMNITAIRE

La création du **régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)** par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 s'inscrit dans une démarche de rationalisation du paysage indemnitaire en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'État, dont la prime de fonction et de résultats (PFR). En effet, le système de primes était très complexe et fragmenté, ce qui nuisait à sa visibilité mais aussi à la mobilité des fonctionnaires.

Répondant à un objectif de transversalité et reposant sur des ressorts volontairement souples, ce nouveau dispositif indemnitaire a vocation à s'appliquer à la majorité des corps et emplois de la fonction publique de l'État, devenant ainsi le régime indemnitaire de référence, alors que la PFR ne concernait que la filière administrative ⁽²⁾. Au 1^{er} juillet 2016, on dénombrait près de 200 000 fonctionnaires de l'État bénéficiant du RIFSEEP ⁽³⁾, étant précisé que deux chantiers interministériels sont en voie d'achèvement avec la publication d'un barème applicable à certains emplois de responsabilités supérieures tels que les chefs de service ou les sous-directeurs, et d'autres propres aux différents corps d'infirmiers (catégories A et B).

(1) À titre d'exemple, le décret n° 2016-581 du 11 mai 2016 modifiant divers décrets relatifs à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie B de la fonction publique de l'État procède à la modification de 33 décrets statutaires dans un seul texte. Le décret n° 2016-1084 du 3 août 2016, qui concerne la catégorie C de la fonction publique de l'État, modifie quant à lui 28 décrets statutaires.

(2) Liste des corps et emplois bénéficiant du RIFSEEP au 1^{er} septembre 2016 : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/Liste-corps-emplois-RIFSEEP-20160901.pdf.

(3) Adhésion des agents nommés sur un emploi de greffier fonctionnel des services judiciaires, de directeur fonctionnel des services de greffe judiciaire, de directeur territorial de l'établissement public « Réseau Canopé », etc.

Le nouvel indicateur 1.1 du programme *Fonction publique* traduit la montée en charge du dispositif en indiquant la part des agents des filières administratives, sociales et technique s'inscrivant dans un dispositif de simplification indemnitaire. La prévision actualisée pour 2016 est de 55 %. Pour 2017 la cible de 100 % est maintenue mais pourra difficilement être atteinte : la prévision est de 68 %.

En effet, alors que le décret du 20 mai 2014 prévoyait une généralisation du dispositif au 1^{er} janvier 2017, le Gouvernement estime désormais nécessaire d'assouplir le calendrier initial afin de favoriser l'adhésion des agents au dispositif. Un arrêté listant les corps et emplois selon qu'ils resteront concernés par l'adhésion au 1^{er} janvier 2017, bénéficieront d'un délai complémentaire en raisons de difficultés particulières, ou seront, au moins dans un premier temps et pour une durée limitée, exclus, devrait donc être publié cet automne.

Votre rapporteur regrette ce report dans la mise en œuvre de la simplification du régime indemnitaire des fonctionnaires qui aurait dû être achevée fin 2017.

C. LA RÉNOVATION DES LEVIERS MANAGÉRIAUX

Outre le renforcement de la formation des cadres et l'ouverture du recrutement dans la fonction publique aux étudiants d'origine modeste et aux demandeurs d'emplois (voir *supra*, I, A), la DGAFP envisage de promouvoir en 2017 le développement de la culture managériale et la rénovation des leviers managériaux, à travers :

– le **renforcement de la fonction « ressources humaines » (RH) interministérielle** grâce à un meilleur positionnement de la DGAFP pour animer les instances interministérielles de gouvernance que constituent le comité de pilotage des secrétaires généraux et des directeurs des ressources humaines ⁽¹⁾ et le comité de pilotage « métiers » ⁽²⁾ ;

– le **déploiement de plans managériaux dans les ministères** afin de professionnaliser certaines pratiques managériales, en encourageant par exemple la pratique des évaluations à 180° ou 360° comme levier de développement

(1) Le comité de pilotage des secrétaires généraux et des directeurs des ressources humaines (DRH) réunit, depuis 2012, cinq fois dans l'année, les secrétaires généraux et les DRH ministériels, le directeur général des collectivités locales (DGCL), le directeur général de l'offre de soins (DGOS), le directeur du budget (DB), ainsi que les inspections générales. La ministre de la fonction publique participe à la réunion de lancement du cycle de rencontres qui a lieu chaque année à la rentrée de septembre. Cadre de suivi de la mise en œuvre des orientations stratégiques pour les trois versants de la fonction publique, le comité de pilotage constitue une instance de gouvernance qui permet, dans le dialogue, d'associer les responsables RH aux décisions importantes, de les informer tout au long de l'année et d'identifier, en amont, les sujets émergents nécessitant un accompagnement RH interministériel ou inter-fonctions publiques.

(2) Le « COPIL Métiers », qui réunit tous les trimestres les DRH ministériels, entend créer les conditions de réussite du programme SIRH/paie et, au-delà, analyser les conséquences de la transformation des systèmes d'information sur les modes d'organisation de la fonction RH, les processus tant individuels que collectifs et l'évolution des métiers de la GRH.

personnel, en améliorant la gestion prévisionnelle des ressources humaines (diffusion du nouveau guide méthodologique sur la GPRH dans les services de l'État), en prenant mieux en compte les conséquences des nouvelles organisations du travail issues notamment de l'usage du numérique ou des réorganisations territoriales⁽¹⁾ ;

– une **amélioration des processus de détection des talents**, à travers le décloisonnement des viviers et la professionnalisation des nominations par la généralisation des revues de cadres et des comités d'audition. Ces procédures, prévues pour les directeurs d'administration centrale ⁽²⁾ et les chefs de service ⁽³⁾, doivent conduire à professionnaliser et à rendre plus transparent le recrutement des cadres dirigeants de l'État en ouvrant plus largement la sélection des candidatures. Ainsi, depuis le 24 mai 2016, pour chaque nomination à un emploi de chef de service, un comité d'audition est chargé d'émettre un avis sur les candidatures présentées afin d'éclairer le choix du ministre. Un rapport sur l'application de ces dispositions devra être présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État avant le 1^{er} mai 2017.

Votre rapporteur soutient activement la création d'une véritable « DRH de l'État » qui devrait conduire *in fine* à piloter les directions des ressources humaines ministérielles, avant de pouvoir envisager une coordination RH entre les trois versants de la fonction publique.

(1) Ainsi, deux guides devraient être publiés d'ici fin 2016 pour accompagner les cadres dans leurs responsabilités managériale : un « guide de l'encadrant » qui contiendra environ quatre-vingt fiches prenant en compte les évolutions des modes de management dues aux évolutions des organisations et des territoires ; un « guide de l'accompagnement managérial » consacré aux nouveaux outils du management. Il s'agit là de promouvoir les dispositifs mis en place par les ministères et de faire évoluer les représentations que les encadrants peuvent avoir des outils innovants.

(2) Décret n° 2016-663 du 24 mai 2016 portant création d'un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale.

(3) Décret n° 2016-664 du 24 mai 2016 portant création d'un comité d'audition pour la nomination des chefs de service des administrations de l'État.

SECONDE PARTIE : UN BILAN POSITIF DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR DEPUIS 2013

L'examen des crédits du programme *Fonction publique* pour 2017 est l'occasion de faire le point sur l'ensemble des propositions formulées par votre rapporteur durant ce quinquennat. Trois thématiques ont été étudiées : la lutte contre les discriminations dans la fonction publique (2013 et 2014), les effectifs, le temps de travail et l'organisation du travail à l'horizon 2019 (2015) ainsi que la réforme du cumul d'activités des agents proposée par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (2016). Au total, votre rapporteur a proposé au Gouvernement d'engager 34 réformes d'ampleur.

L'heure du bilan étant venue, votre rapporteur se félicite du fait que sur ces 34 propositions, 16 ont déjà été mises en œuvre et 11 sont en cours de mise en œuvre ou soumises à la réflexion des partenaires sociaux en vue d'aboutir d'ici la fin du quinquennat. Reste 7 propositions que le Gouvernement n'a pas jugées opportunes et sur lesquelles il conviendra de revenir ⁽¹⁾.

I. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE A ÉTÉ LARGEMENT RENFORCÉE

Dans ses avis sur les crédits du programme 148 *Fonction publique* dans le cadre des projets de loi de finances pour 2013 et 2014, votre rapporteur avait fait le choix de consacrer son étude thématique à la lutte contre les discriminations dans la fonction publique. Il avait ainsi formulé douze propositions pour améliorer la détection des discriminations, résorber les inégalités entre les femmes et les hommes, améliorer la situation des handicapés, renforcer les sanctions en cas de discrimination et rendre plus équitable l'accès à la haute fonction publique dont les représentants se doivent de montrer l'exemple.

Beaucoup d'efforts ont été entrepris pour améliorer la situation. Votre rapporteur estime que l'action du Gouvernement et de la majorité parlementaire en la matière a été efficace et doit être saluée. Il se réjouit d'avoir pu contribuer utilement à ce combat pour l'égalité réelle au sein de la fonction publique puisque le Gouvernement a déjà traduit sept de ses douze propositions tandis que deux autres sont en cours de mise en œuvre.

A. UNE MEILLEURE DÉTECTION DES DISCRIMINATIONS

Dès 2013, votre rapporteur a formulé trois propositions pour mieux connaître et rendre publiques les discriminations dans la fonction publique.

(1) Voir en annexe la représentation graphique de l'état de mise en œuvre des 35 propositions de votre rapporteur, sur la base de feux tricolores.

- La première était relative à **l'institution d'un « observatoire des discriminations » dans la fonction publique.**

Des progrès certains ont été enregistrés pour améliorer la connaissance statistique sur les phénomènes de discrimination dans la fonction publique et le recensement de bonnes pratiques, bien qu'il n'ait pas été créé formellement un « *observatoire des discriminations dans la fonction publique* ».

En pratique, le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) assure le suivi de la mise en œuvre des politiques de lutte contre les discriminations dans la fonction publique, et notamment le **suivi de la charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique**, signée le 13 décembre 2013 entre le Défenseur des Droits et la Ministre de la fonction publique ⁽¹⁾. De la même manière, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est chargé du **suivi de l'accord-cadre pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique territoriale**, signé le 2 juillet 2013 avec le ministère des Droits de la femme.

De plus, dans la continuité du comité interministériel « Égalité et Citoyenneté » du 6 mars 2015, le Gouvernement s'est engagé sur des actions fortes en faveur de l'égalité d'**accès aux métiers de la fonction publique** et d'une plus grande diversité des profils et des parcours. Le principe de l'égal accès aux emplois revêt en effet une importance majeure.

Une mission a ainsi été confiée par le Premier ministre à M. Yannick L'Horty, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée, afin d'évaluer les risques de discriminations des recrutements dans les trois versants de la fonction publique. Ce rapport, remis le 12 juillet 2016 au Premier ministre ⁽²⁾, est très instructif et montre que l'égalité réelle n'est pas encore atteinte malgré des progrès notables. Or, les conclusions de cette étude reprennent la proposition de votre rapporteur puisque l'auteur indique : « *Au terme de cette mission, nous ne formulons qu'une seule recommandation : la mise en place d'un outil de pilotage des politiques d'égalité consistant à pérenniser ce type d'investigation. En unifiant l'ensemble des formulaires dématérialisés d'inscription aux concours de la fonction publique et en coordonnant les systèmes d'information et de gestion des concours des ministères et des écoles du service public, il deviendrait possible de créer un réservoir de données de concours, individuelles, anonymes et exhaustives qui pourrait être utilisé de façon régulière pour le suivi de l'égalité de chaque concours. Ce dispositif de recueil et de traitement des fichiers de gestion de concours serait utilement complété par des tests ponctuels de discrimination et par des outils complémentaires d'évaluation d'impact, ciblés sur quelques politiques d'égalité* ».

(1) Le premier bilan de cette charte est disponible à l'adresse suivante : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/bilan-charte-egalite-2015.pdf.

(2) Rapport de M. Yannick L'Horty « Les discriminations dans l'accès à l'emploi public », juin 2016, http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/girardin/Rapport_LHorty_final.pdf.

Le Gouvernement a indiqué qu'il donnerait suite à cette recommandation et a notamment déposé un amendement au projet de loi égalité citoyenneté précité (PLEC), adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, pour permettre de systématiser la collecte des données statistiques nécessaires et prévoir un rapport biennal sur les discriminations dans les trois versants de la fonction publique confié au CCFP (article 36 *bis* B ⁽¹⁾).

Enfin, s'agissant des **discriminations constatées en matière de rémunérations**, le Gouvernement a également amélioré sa connaissance du sujet.

Après la publication en septembre 2014 d'une étude sociologique sur « *Le plafond de verre dans les ministères, une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeants.e.s* », des travaux économétriques conduits par trois laboratoires de recherche sur les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes ont été présentés au printemps 2015 à la formation spécialisée « Égalité » du Conseil commun de la fonction publique ainsi qu'aux hauts fonctionnaires à l'égalité, en présence de la ministre en charge de la fonction publique. Les résultats de ces travaux montrent notamment qu'un écart de salaire moyen de 12 % entre les femmes et les hommes persiste dans la fonction publique, contre 19 % dans le secteur privé ; que la concentration des femmes ou des hommes dans des types et niveaux d'activité et d'emploi différents a des conséquences sur les écarts de rémunération ; que la maternité est une source d'inégalités salariales et que les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes s'accroissent tout au long des carrières. D'ores et déjà, des ministères, tels que celui de la Culture et de la Communication, se sont saisis de ces résultats pour réaliser leurs propres études.

En outre, les articles 50 et 51 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, a prévu deux types de rapport relatif au suivi de ces questions. Il s'agit du rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, d'une part, et du rapport de situation comparée entre les femmes et les hommes, inclus dans le bilan social de chaque employeur public, d'autre part. Le rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique est présenté au Conseil commun de la fonction publique, puis transmis aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. La première édition a été publiée en 2014, la seconde édition 2015 a été enrichie et publiée le 28 avril 2016 ⁽²⁾.

Dans ces conditions, votre rapporteur considère que sa première proposition est satisfaite.

(1) Cet article a néanmoins été supprimé lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat et méritera d'être rétabli par la suite.

(2) Voir l'édition 2015 sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-egalite-professionnelle-entre-femmes-et-hommes-dans-la-fonction-publique-edition>.

● **Sa seconde proposition visant à consacrer la lutte contre les discriminations comme l'un des thèmes systématiquement abordés au cours des concertations annuelles organisées entre le Gouvernement et les organisations représentatives est également mise en œuvre.**

En effet, votre rapporteur ne peut que se féliciter du fait que la lutte contre les discriminations ait été l'un des thèmes systématiquement abordés dans le cadre de l'agenda social porté par le Gouvernement, soit au travers du traitement direct de ces sujets (formation des jurys de concours, formation des agents, labellisation « Diversité et Égalité » ...), soit, de manière dite « intégrée », dans le cadre des négociations conduites par ailleurs. À titre d'exemple, le Gouvernement a décidé le 21 janvier 2016, conformément à l'accord du 8 mars 2013 et dans le cadre du protocole PPCR précités, de prendre en compte de façon systématique la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes dans la politique de rémunération de la fonction publique. Le rapport biennal du Gouvernement sur les discriminations dans la fonction publique, prévu par le projet de loi « égalité-citoyenneté » précité, fera également l'objet d'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux.

● **Enfin, sa troisième proposition, visant à consacrer 10 % du volume horaire de la formation initiale et continue des fonctionnaires à l'apprentissage de la gestion des situations de discrimination dans les trois versants de la fonction publique, est en cours de mise en œuvre.**

En effet, la Direction interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILRA) et la DGAFP ont mandaté l'IRA de Nantes pour mettre en œuvre un module de sensibilisation, obligatoire et commun à tous les nouveaux agents de l'État, portant sur les valeurs de la République, les Droits de l'Homme, la lutte contre les stéréotypes et les préjugés, ainsi que sur les comportements qui seront attendus d'eux, à ces égards, dans l'exercice de leurs fonctions. L'IRA de Nantes organise donc des formations de formateurs internes à l'administration, afin que ceux-ci soient en mesure d'animer ces formations dans les services. Depuis 2015, 120 formateurs internes ont été formés et sont à la disposition des ministères.

Par ailleurs, le dispositif de formation, tel qu'il a été conçu, s'inscrit pleinement dans la démarche de candidature au *Label Diversité*⁽¹⁾ que les ministères ont à conduire d'ici fin 2016, en application de la décision du Gouvernement lors du comité interministériel « Égalité et Citoyenneté » du 6 mars 2015. En effet, la formation des agents à la prévention des discriminations fait partie des critères d'attribution du *Label Diversité*. La DGAFP favorise cette démarche pour les ministères en facilitant la candidature des organismes publics par l'adaptation du cahier des charges à la fonction publique. En outre, un accompagnement interministériel est mis en place, notamment par la mise à

(1) Depuis 2008, le « Label Diversité » (propriété de l'État et certifié par l'AFNOR) vise à prévenir les discriminations et à promouvoir la diversité, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Afin d'obtenir le Label pour quatre ans, toute entité volontaire doit faire auditer ses procédures RH.

disposition d'un outil d'autodiagnostic permettant à l'organisme candidat d'établir une cartographie des risques et de prioriser son plan d'actions. Enfin, un appui bilatéral est proposé aux ministères et aux organismes publics candidats.

B. DE NOUVEAUX INSTRUMENTS POUR RÉDUIRE LES DISCRIMINATIONS

Au-delà de l'amélioration du diagnostic en matière de discrimination dans la fonction publique, votre rapporteur a émis plusieurs propositions invitant le Gouvernement à adopter des mesures concrètes pour réduire puis mettre fin à ces situations inadmissibles.

- La première de ces propositions consistait à **lutter contre les écarts de salaires injustifiés à travers l'instauration, auprès de chaque employeur public, d'un comité des rémunérations compétent pour engager, le cas échéant, une procédure tendant à résorber ces inégalités.**

Cette proposition a été concrétisée même si elle ne revêt pas la forme proposée par votre rapporteur. En effet, les ministères sont désormais tenus de publier un rapport de situation comparée dans le cadre du bilan social annuel, sur le fondement des 27 indicateurs prévus par le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013 ⁽¹⁾ et précisés par un arrêté du 23 décembre 2013 ⁽²⁾. Ces données sont présentées devant chaque comité technique et permettent de définir un plan d'actions concrètes et de contester, le cas échéant, les écarts salariaux injustifiés.

De plus, l'article 61 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prévoit désormais que, dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes en deux parties : la première partie concerne le fonctionnement de la commune (volet RH), et la seconde les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants, ainsi qu'aux conseils départementaux et aux conseils régionaux, à compter du 1^{er} janvier 2016 et, pour les régions regroupées, à compter du 1^{er} janvier 2017. Ce débat est l'occasion de mettre en évidence d'éventuelles injustices et de permettre aux élus d'adopter les mesures adéquates pour y mettre fin.

Enfin, une mission a été confiée à Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée des Yvelines, par le Premier ministre, le 1^{er} juillet 2016 pour « *identifier les éventuelles discriminations existantes dans le système de rémunération et de*

(1) Ce protocole est consultable sur le site du ministère : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/20130308-Protocole-d-accord-egalite-professionnelle.pdf.

(2) Arrêté du 23 décembre 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le bilan social, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028388107&categorieLien=id>.

promotion dans la fonction publique ». Elle devrait remettre son rapport avant la fin de l'année 2016 pour permettre au Gouvernement de réagir avant la fin du quinquennat.

● **Deux autres propositions de votre rapporteur tendaient à garantir des nominations équilibrées entre les femmes et les hommes.**

Pour ce faire, votre rapporteur invitait le Gouvernement à « *transmettre chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat le bilan détaillé de la mise en œuvre du dispositif de nomination d'un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe dans l'encadrement supérieur des collectivités publiques* » et à « *annuler les nominations non conformes à ce dispositif* ».

Rappelons que la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ⁽¹⁾ impose, depuis le 1^{er} janvier 2013, que les nominations de nouveaux agents aux principaux emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière soient pourvues par au moins 20 % de personnes de chaque sexe. Ce taux est porté à 30 % au 1^{er} janvier 2015 et à 40 % à partir de 2017. Il est également prévu un mécanisme de pénalité financière lorsqu'un employeur public ne respecte pas cette obligation.

Le décret n° 2014-1747 du 30 décembre 2014 modifiant le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique organise la mise en œuvre du dispositif, notamment le calendrier de transmission des données au ministre chargé de la fonction publique et le montant des contributions financières qui devront être acquittées par les employeurs en cas de non-respect de l'obligation chiffrée de nominations équilibrées. Ce décret a également avancé d'une année le calendrier initial pour atteindre le taux de 40 % en 2016. En cas de non-respect de l'obligation chiffrée de nominations équilibrées, des contributions financières devront être acquittées par les employeurs, qui se monteront en 2017 à 90 000 euros par unité manquante. **Ce mécanisme de pénalités financières ayant été jugé suffisant par le législateur, la proposition de votre rapporteur d'annuler les nominations non conformes au dispositif proposé n'a pas été retenue.**

En revanche, l'application de ce dispositif fait l'objet d'un bilan annuel établi par la DGAFP. Il dresse pour chaque versant de la fonction publique et ministère par ministère s'agissant de la fonction publique de l'État le bilan annuel du dispositif des nominations équilibrées. Ce bilan est public et il est publié en ligne sur le site du ministère de la fonction publique **de sorte que le Parlement est parfaitement informé de la situation** ⁽²⁾.

(1) 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.

(2) Ces bilans sont consultables sur le site du ministère de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/nominations-equilibrees-dans-lencadrement-superieur-de-la-fonction-publique>.

Les bilans 2013 et 2014 montrent des progrès notables. En 2014, 1 928 agents ont été nommés sur des postes à haute responsabilité. Parmi ceux-ci, 1 093 ont fait l'objet d'une primo-nomination, dont 33% de femmes. L'objectif de 20 % fixé par la loi a donc été dépassé cette année encore, avec une proportion de femmes identique à celle constatée en 2013.

Dans la fonction publique de l'État, le taux global de 30 % de primo-nominations féminines reste très supérieur au taux légal fixé même si une baisse est constatée par rapport à l'année 2013 (-3 points). Cette évolution masque de fortes disparités entre les ministères qui respectent tous, cependant, le taux légal de 20 %. Dans la fonction publique territoriale, les nouvelles nominations de femmes s'établissent à 28,5 %, en baisse par rapport à celles de 2013 (- 4,5 points). Dans la fonction publique hospitalière, il y a eu 55 % de femmes nouvellement nommées, ce qui est un taux en forte hausse par rapport à l'année 2013 (+ 27 points).

Si votre rapporteur regrette que le bilan 2015 ne soit pas encore disponible, il est optimiste sur la réalisation de l'objectif de nomination de 40 % au moins de personnes de chaque sexe en 2016 compte tenu des informations qui lui ont été transmises par la ministre de la fonction publique et la DGAFP.

• Une autre proposition visait plus spécifiquement l'amélioration de l'emploi des personnes atteintes d'un handicap.

En effet, votre rapporteur avait observé que le taux d'emploi des handicapés au 31 décembre 2011 s'élevait à 4,41 % pour l'ensemble de la fonction publique, dont 3,34 % pour l'État, 5,10 % pour la fonction publique hospitalière et 5,32 % pour la fonction publique territoriale. Ces taux demeurent inférieurs à l'obligation d'emploi de personnes handicapées fixée à 6 % de l'effectif total des établissements publics ou privés d'au moins vingt agents alors qu'en vertu de la loi, le handicap ne doit pas être considéré comme un motif permettant d'écarter une personne d'un concours ou d'un emploi de la fonction publique ⁽¹⁾.

Votre rapporteur observe que si la situation de l'emploi des personnes atteintes d'un handicap s'est légèrement améliorée, des efforts importants restent à faire. Au 31 décembre 2013, le taux d'emploi de ces personnes dans la fonction publique a atteint, globalement, 4,92 %, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière tendant à respecter l'objectif de 6 % (respectivement 5,97 % et 5,34 %) alors que la situation dans la fonction publique d'État reste très préoccupante (seulement 3,84 %).

Il proposait par ailleurs, dès 2013, de garantir aux personnes en situation de handicap un **droit effectif de saisine directe du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées** dans la fonction publique. En effet,

(1) Loi n°87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés et article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

la saisine directe de cet organisme, prévue par l'article 13 de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011, n'était pas possible en l'absence d'un décret modifiant le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006.

Cette garantie a enfin été inscrite à l'article 3-1 dudit décret par l'article 4 du décret n° 2016-783 du 10 juin 2016. Au terme du premier alinéa de cet article, les agents reconnus travailleurs handicapés pourront donc saisir le fonds, à compter du 1^{er} janvier 2017, d'une demande de financement pour les actions relatives à l'aménagement des postes de travail, les actions de formation et d'information et la prise en charge des rémunérations versées aux agents chargés d'accompagner une personne handicapée dans l'exercice de ses fonctions.

C. LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS EN CAS DE DISCRIMINATION

Par-delà les actions à mettre en œuvre pour résorber les discriminations dans la fonction publique, votre rapporteur a émis deux propositions pour renforcer les sanctions en cas de discrimination à l'encontre des agents publics, qui ont été consacrées par la loi.

- **La première de ces propositions était d'inclure, dans le statut général de la fonction publique, un nouveau critère de discrimination lié à la « situation de famille ».**

En effet, les travaux de votre rapporteur l'ont conduit à constater que la situation de famille pouvait entraîner des discriminations à l'encontre des agents publics opérées à raison de la situation matrimoniale, de la nature de la filiation, d'une situation de concubinage ou de PaCS ou encore de l'absence ou de l'existence d'enfants.

Or, les discriminations en fonction de la situation de famille sont réprimées pénalement (par l'article 225-1 du code pénal) et interdites, pour les salariés du secteur privé, par l'article L. 1142-1 du code du travail (la situation de famille ne peut être mentionnée dans une offre d'emploi et ne peut motiver un refus d'embauche, une mutation ou la résiliation du contrat de travail).

En droit de la fonction publique, la situation de famille est certes prise en compte dans certaines décisions relatives à la carrière des agents (par exemple le rapprochement de conjoints), mais elle était ignorée de la liste des discriminations interdites, fixée à l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La proposition de votre rapporteur a finalement trouvé une traduction par l'adoption de l'article 55 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, issu d'un amendement présenté par Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteure du texte à l'Assemblée nationale.

L'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée, prévoit désormais que : « *Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race [...]* ».

● La seconde proposition visait à **instaurer une procédure d'action de groupe pour la réparation des préjudices causés par des faits de discrimination au bénéfice des agents de la fonction publique.**

L'action de groupe se définit comme une voie ouverte par la procédure civile, permettant à un ou plusieurs requérant(s) d'exercer, au nom d'une catégorie de personnes, une action en justice.

Or, les investigations de votre rapporteur l'ont conduit à constater qu'en matière de discriminations, certains agents publics peuvent éprouver des réticences à intenter, seuls, une action devant la justice administrative tandis que la perspective de lourds dommages et intérêts pourrait inciter à la prévention des discriminations.

Il a donc milité en faveur de l'introduction d'une action de groupe pour la réparation des préjudices causés par des faits de discrimination au bénéfice des agents de la fonction publique depuis 2014 et se félicite du fait que le législateur l'ait finalement **consacrée à l'article 88 de la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle**, adoptée définitivement par le Parlement le 12 octobre 2016.

Désormais, une organisation syndicale de fonctionnaires représentative au sens du III de l'article 8 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou un syndicat représentatif de magistrats de l'ordre judiciaire pourra agir devant le juge administratif afin d'établir que plusieurs candidats à un emploi, à un stage ou à une période de formation ou plusieurs agents publics font l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur un même motif et imputable à un même employeur. Une association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap pourra agir aux mêmes fins en faveur de plusieurs candidats à un emploi ou à un stage.

D. LE RENFORCEMENT DE L'EXIGENCE D'EXEMPLARITÉ DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE PAR D'AUTRES VOIES QUE CELLES PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

Le dernier thème abordé par votre rapporteur dans le cadre de la lutte contre toute forme de discrimination dans la fonction publique était lié à la

nécessité de renforcer les exigences d'exemplarité de la très haute fonction publique grâce à **trois mesures qui n'ont finalement pas été retenues** :

– *approfondir le rapprochement déjà engagé entre l'École nationale d'administration et l'Institut national des études territoriales* ;

– *détacher la haute fonction publique du statut de la fonction publique* ;

– *imposer à tout fonctionnaire élu député ou sénateur qui a déjà exercé un mandat législatif de choisir, une fois réélu, entre son deuxième mandat législatif et son appartenance à la fonction publique.*

Si le rapprochement entre l'ENA et l'INET est engagé depuis 2015, le Gouvernement ne souhaite pas fusionner ces deux écoles ni envisager la fusion de la très haute fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale.

Il a par ailleurs retenu d'autres options que celles proposées par votre rapporteur pour renforcer les exigences d'exemplarité des plus hauts fonctionnaires dans le cadre de :

– la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. En effet, en vertu du VII et du X de l'article 2 de cette loi, tout fonctionnaire élu député ou sénateur lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale ou d'une série du Sénat suivant la publication de cette loi sera « *placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension* », sauf lorsqu'il occupe un emploi public mentionné aux 1° ou 2° de l'article LO 142 ;

– la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dans la mesure où elle étend à de nombreux hauts fonctionnaires l'obligation de présenter une déclaration d'intérêt et/ou une déclaration de patrimoine et instaure un collège de déontologie dans les juridictions administratives et financières.

II. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DES EFFECTIFS, DES RÉMUNÉRATIONS ET DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE DOIT ÊTRE POURSUIVIE ET ACCENTUÉE

Dans son avis sur les crédits du programme *Fonction publique* pour 2015, votre rapporteur s'était interrogé sur les voies et moyens pour concilier l'objectif de redressement des comptes publics avec celui de l'amélioration de la qualité de vie au travail de plus de cinq millions de fonctionnaires, en partant de l'idée qu'aucune piste de réflexion ne devait être écartée *a priori* pour faire évoluer les effectifs, les rémunérations et l'organisation du travail dans la fonction publique d'ici 2019. Dans son avis sur les crédits pour 2016 dédiés au même programme, il

s'était également positionné en faveur d'une facilitation du cumul d'emplois des agents publics dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Sur l'ensemble de ces thématiques, il avait formulé 22 propositions dont la mise en œuvre est globalement satisfaisante puisque 9 d'entre elles ont d'ores et déjà été traduites soit dans les textes législatifs ou réglementaires, soit dans les actions menées par l'administration ; 9 autres sont en cours de mise en œuvre ou soumises à l'étude des partenaires sociaux ; enfin, 4 propositions ont été écartées par le Gouvernement.

A. UNE AMBITION INSUFFISANTE CONCERNANT LA POLITIQUE DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

1. Une amélioration des statistiques relative à la gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique, à parfaire

Après avoir constaté l'augmentation des effectifs d'agents publics dans les trois versants de la fonction publique depuis l'an 2000 et salué l'objectif de stabilisation des effectifs de l'État fixé par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, votre rapporteur avait rappelé la nécessité de respecter deux étapes préliminaires avant toute réflexion sur les effectifs : **définir les missions du service public – qui relève de chaque Gouvernement – et se doter d'un outil statistique fiable et commun aux trois versants de la fonction publique.**

- Sa première proposition consistait donc à confier à la formation « connaissances statistiques et évolution de l'emploi public » du Conseil commun de la fonction publique (CCFP) la mission de **définir des indicateurs communs de gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique** en 2015, donnant lieu à la **remise d'un rapport annuel au Parlement** avant le 1^{er} octobre.

Le Gouvernement considère que la formation spécialisée « connaissance statistique et évolution de l'emploi » du Conseil commun de la fonction publique joue effectivement ce rôle. Elle se réunit plusieurs fois par an pour échanger sur les résultats statistiques et les systèmes de recueil d'information relatifs aux évolutions de l'emploi public, à la politique des retraites dans la fonction publique et à la connaissance statistique de la situation, de la rémunération et des pensions des agents publics. Les indicateurs destinés à alimenter les bilans sociaux, les rapports de situation équilibrée ou les bilans hygiène et sécurité ou tout autre bilan statistique transverse ont vocation à y être présentés et débattus, en complément de leur discussion dans les formations *ad hoc*.

À titre d'exemple, en 2015 – 2016, l'ordre du jour des réunions a plutôt porté sur les indicateurs de rémunérations (deux réunions) qui ont abouti à refondre la présentation de cette partie dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Selon les informations transmises par le Gouvernement, en

2016-2017, les indicateurs et travaux statistiques ainsi que les méthodes de recueil en matière de temps de travail et facteurs de variation du temps effectif travaillé seront proposés à la discussion à la formation du CCFP après la conduite d'un groupe de travail associant la DGAFP, l'INSEE, la DARES, la DREES et la DGCL.

Votre rapporteur salue le travail d'ores et déjà réalisé et l'enrichissement du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, qui regroupe, dans sa partie « faits et chiffres », l'ensemble des données et indicateurs statistiques disponibles ou construits dans les trois versants de la fonction publique. Ce rapport est présenté à la formation spécialisée du CCFP chaque année et y fait l'objet d'un débat avant sa publication et son appropriation par le Parlement notamment.

Il regrette néanmoins que cette formation spécialisée du CCFP se réunisse relativement peu et qu'elle n'ait pas suffisamment les moyens, à ce jour, de créer, de développer et surtout d'assurer le suivi et la diffusion d'un outil statistique fiable et commun aux trois versants de la fonction publique sur l'ensemble de la politique des ressources humaines. Il observe également que les données sur l'état de la fonction publique ne sont jamais à jour, les statistiques présentées ayant systématiquement deux à trois ans de retard par rapport à l'année de publication.

• Sa seconde proposition dans le champ statistique concernait **l'amélioration de la connaissance du nombre d'agents publics**, globalement et dans chaque versant de la fonction publique, **exerçant une activité privée lucrative ou non ou exerçant une autre activité dans la fonction publique.**

Le Gouvernement a indiqué que l'INSEE avait constitué depuis quelques années, et plus particulièrement depuis 2011, un panel regroupant les déclarations annuelles de données sociales (DADS) du secteur privé, les éléments des fichiers de paie de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et les DADS des employeurs publics hors employeurs couverts par la paie de la DGFIP. Ce fichier, transmis à la DGAFP depuis 2016, lui permettrait désormais de conduire les travaux sur le cumul d'activité et de revenus salariés (en assimilant les fonctionnaires à des salariés). Il serait ainsi possible de connaître le nombre d'agents publics de chaque versant et en fonction de son statut et de bien d'autres caractéristiques démographiques (sexe, âge par exemple) ainsi que la répartition des revenus selon les différents types d'employeurs. Toutefois l'expertise de cet outil est encore à développer notamment parce que les périodes d'emploi ne sont pas détaillées si bien que l'outil ne permet pas toujours de distinguer aisément les postes occupés simultanément des postes successifs au cours de l'année. De plus, les activités bénévoles ou exercées sous statut d'indépendant (autoentrepreneur ou autre) ne sont pas recensées dans ce fichier.

Il convient de noter, par ailleurs, que, depuis janvier 2015, le secrétariat de la commission de déontologie de la fonction publique est doté d'un outil informatique permettant d'enregistrer les demandes de cumuls d'activités pour création ou reprise d'entreprise formulées par les agents des trois versants de la fonction publique. Depuis 2007, date de création de ce type particulier de cumuls d'activités, la commission de déontologie est en effet dans ce cas obligatoirement saisie. Les données statistiques ainsi collectées devraient donc donner un aperçu de ce que représente, en termes quantitatifs, ce type de cumuls d'activités dans l'ensemble de la fonction publique.

● Sa dernière proposition, en lien avec la précédente, visait à élaborer un questionnaire commun aux trois versants de la fonction publique, à remplir par tout agent en cas de cumul d'activités, pour **procéder à une évaluation qualitative du cumul d'activités des agents publics.**

Ce questionnaire n'existe pas actuellement. En effet, si le formulaire de demande d'exercice d'une activité privée pose des questions assez précises sur la situation de l'agent dans l'administration (service d'appartenance, grade détenu, fonctions exercées en précisant, le cas échéant, les activités ou secteurs professionnels dont l'agent a le contrôle ou la surveillance, quotité demandée pour le temps partiel), ou sur son projet de création ou de reprise d'entreprise (secteur et branche d'activités de l'entreprise, forme de l'entreprise, fonction ou activité exercée au sein de l'entreprise, nature et montant des subventions publiques dont l'entreprise bénéficiera, le cas échéant), il ne permet pas de connaître, notamment, les principales motivations de l'agent ou la quotité horaire consacrée à cette nouvelle activité.

Un effort supplémentaire mériterait donc d'être engagé pour que la fonction publique soit irréprochable sur ce sujet également : les employeurs publics doivent connaître beaucoup plus précisément les cumuls d'activités de leurs agents et s'assurer qu'ils sont autorisés ou exercés en conformité avec l'autorisation donnée. Ils doivent également pouvoir apprécier les marges de manœuvre susceptibles d'être accordées aux agents pour leur permettre de s'épanouir dans le secteur privé ou associatif.

Votre rapporteur en conclut que si des progrès ont été enregistrés pour améliorer les données statistiques relatives aux effectifs de la fonction publique, des efforts plus importants doivent être engagés pour disposer d'un outil statistique fiable, à jour et commun aux trois versants de la fonction publique, retraçant les indicateurs RH les plus importants.

2. Une amélioration des voies d'accès des jeunes à la fonction publique

Dès 2015, **votre rapporteur a encouragé le Gouvernement à promouvoir le développement de l'apprentissage dans la fonction publique** à travers la mise en œuvre d'une politique d'inclusion positive des jeunes de 16 à 25 ans qui prenne en compte l'ancienneté des apprentis dans le service public pour

leur permettre d'accéder aux concours internes de la fonction publique et rénover le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (Pacte). L'objectif de cette proposition était d'attirer de nouveaux talents, d'horizons divers, afin de redynamiser la fonction publique et de réduire la moyenne d'âge dans les trois versants tout en luttant contre les discriminations à l'embauche.

Il se félicite que le Gouvernement ait totalement fait sienne cette proposition à travers l'engagement du Président de la République de recruter 10 000 nouveaux apprentis en 2015 / 2016 et l'instauration, dans le projet de loi égalité et citoyenneté (PLEC), de plusieurs mesures destinées à tenir compte de l'ancienneté des apprentis dans le service public pour leur permettre d'accéder aux concours de la fonction publique ou au Pacte ⁽¹⁾.

3. Un encouragement, dans la fonction publique hospitalière, à l'enrichissement des tâches des professionnels paramédicaux et des auxiliaires médicaux

À la suite des auditions menées par votre rapporteur fin 2014, il lui est apparu souhaitable de promouvoir « *une politique de substitution de certains actes médicaux vers des professionnels paramédicaux dont les compétences seraient définies par mission et non plus par acte, afin de réduire les coûts et améliorer l'accès à l'offre de soins* ».

Il faut en effet rappeler qu'avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les professionnels de santé ont pu s'engager, à leur initiative, dans une démarche de coopération ayant pour objet d'opérer des transferts d'activités ou d'actes de soins ou de réorganiser leurs modes d'intervention auprès des patients. Depuis la mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif à la fin 2010, les coopérations entre professionnels de santé ont connu une montée en charge régulière. Ainsi, au 1^{er} juin 2016, 268 protocoles avaient été examinés ou étaient en cours d'examen par le Collège de la Haute autorité de la santé. Ils ont abouti à 51 autorisations et à 220 protocoles dupliqués autorisés. Au total, 2 738 professionnels paramédicaux, regroupés au sein de 539 équipes, ont adhéré à ces protocoles de coopération.

L'ensemble de ces protocoles permettent d'opérer des transferts d'actes qui contribuent *in fine* à enrichir les tâches des professionnels paramédicaux et à dégager du temps médical, à l'hôpital, pour recentrer l'activité des médecins délégués sur la prise en charge des cas de patients les plus complexes.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a soutenu cette démarche et encourage le Gouvernement à la développer. Il se félicite donc du fait que la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé se soit engagée dans cette voie en enrichissant les actes susceptibles d'être pratiqués par

(1) Voir les explications de votre rapporteur au I du présent rapport, parties A et C.

des orthophonistes, des masseurs-kinésithérapeutes, des pédicures-podologues, des opticiens lunetiers, des orthoptistes, des sages-femmes et des manipulateurs d'électroradiologie médicale à la place des médecins.

Il salue également le fait que cette même loi ait créé un exercice en pratique avancée des auxiliaires médicaux (à commencer par les infirmiers). L'exercice en pratique avancée permettra au professionnel d'aborder des situations de prise en charge complexes et transposables, quelle que soit la pathologie du patient, lesquelles justifient un suivi régulier et de proximité. Les domaines d'intervention des infirmiers (et à terme des auxiliaires médicaux en pratique avancée) pourront concerner :

- des activités d'orientation/de prévention/de dépistage, la réalisation d'actes d'évaluation et de conclusion cliniques, actes techniques, de surveillance clinique et paraclinique ;

- la prescription de certains produits de santé, d'exams complémentaires, visant à renouveler ou adapter les prescriptions médicales.

Cette modalité d'exercice contribuera, elle-aussi, à améliorer la réponse aux besoins de santé notamment des personnes atteintes de pathologies chroniques, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, tout en libérant du temps médical à l'hôpital pour la prise en charge des cas de patients les plus complexes.

4. Le rejet des propositions tendant à assouplir le statut de fonctionnaire

Compte tenu de l'objectif de redressement des comptes publics qui doit être partagé par l'ensemble des administrations publiques, votre rapporteur pour avis considérait qu'à missions constantes, tous les employeurs publics devaient viser un objectif de stabilisation de leurs effectifs à l'instar de l'objectif assigné à l'État et ses opérateurs sur la période 2012 à 2017.

Pour ce faire, il préconisait d'introduire davantage de souplesse dans la gestion des effectifs publics à travers la remise en cause du statut de fonctionnaire, sur la base du volontariat, en :

- *introduisant une possibilité de rupture conventionnelle du statut de fonctionnaire à la charge des employeurs publics, présentant des garanties équivalentes à celles prévues par le code du travail dans le secteur privé ;*

- *assouplissant la réglementation relative aux dispositifs de départ volontaire, éventuellement couplée à l'augmentation du montant de l'indemnité.*

Le Gouvernement n'a pas souhaité remettre en cause le statut général de la fonction publique, en introduisant un dispositif de rupture conventionnelle ou en privilégiant le recrutement de nouveaux agents publics par la voie contractuelle.

Le statut reste donc la règle et le contrat l'exception. Au demeurant, le Gouvernement a fait valoir qu'introduire une dimension contractuelle dans la relation de travail dans la fonction publique pourrait se faire au détriment des intérêts de l'employeur public, qui ne pourrait plus modifier les conditions d'emploi de son agent sans passer par une négociation sur la modification des termes de son contrat.

Par ailleurs, il considère que si le mécanisme de rupture conventionnelle d'un contrat de travail a pu faire ses preuves dans le secteur privé, ses avantages semblent bien moindres dans le secteur public. En effet, pour les fonctionnaires, les mécanismes de mobilité, de disponibilité et de démission volontaire leur permettent une évolution professionnelle variée avec les garanties de leur statut. Tous ces mécanismes constitueraient autant d'outils pour les collectivités publiques employeurs, dans l'objectif d'une adéquation entre les besoins en compétences et les profils disponibles dans le secteur public.

Il n'a pas souhaité non plus procéder à un assouplissement de la réglementation relative aux dispositifs de départ volontaire, éventuellement couplé à une augmentation du montant de l'indemnité. Il a toutefois indiqué à votre rapporteur que cette augmentation mériterait d'être expertisée au regard du contexte budgétaire actuel.

Tout agent public qui démissionne de la fonction publique peut donc continuer à percevoir une indemnité de départ volontaire s'il est fonctionnaire titulaire, ouvrier de l'État ou agent contractuel en contrat à durée indéterminée, s'il est à plus de cinq ans de l'âge ouvrant droit à pension de retraite – ce délai tombe à deux ans si le départ de l'agent est lié à la suppression de son poste ou à sa réorganisation dans le cadre de la réforme territoriale de 2015 – et, si l'agent qui a signé un engagement à servir l'État à l'issue d'une période de formation, a accompli la totalité du service auquel il s'est engagé. Le dispositif existant – certes différent selon les versants ⁽¹⁾ – est souple et peu contraignant pour les agents.

5. Le report *sine die* de la proposition tendant à inciter les collectivités territoriales à geler ou réduire leurs effectifs à travers une exonération totale ou partielle de la baisse de leurs dotations l'année suivante

Dans son avis budgétaire sur les crédits du programme *Fonction publique* pour 2015, votre rapporteur estimait nécessaire d'encourager la modération des effectifs dans la fonction publique territoriale à travers le non remplacement d'une

(1) Il existe trois régimes distincts d'indemnité de départ volontaire dont les conditions d'octroi et le montant maximal sont différents : dans la fonction publique d'État, le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 fixe le montant maximal de l'indemnité de départ volontaire à 24 douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission mais conditionne son versement à la création ou la reprise d'entreprise par un agent à moins de 5 ans de la retraite ; dans la fonction publique territoriale, le même régime s'applique mais les conditions d'octroi sont plus larges (projet personnel, création ou reprise d'entreprise, ou restructuration de service (décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009). Enfin, dans la fonction publique hospitalière, cette indemnité est progressive en fonction des années de service (au moins 5 ans) et plafonnée à 26 mois si l'agent a plus de 25 ans de service ou à un maximum de 45 734 euros (décret n° 98-1220 du 29 décembre 1998).

part des départs en retraite prévus et les gains liés à la mutualisation générée à moyen terme par la réforme territoriale.

Il invitait donc le Gouvernement à moduler la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales en fonction du comportement vertueux ou non desdites collectivités : ainsi, la baisse de la DGF – d'un montant global de 11 milliards d'euros d'ici 2017 – pourrait-elle ne pas s'imputer sur les collectivités qui auraient gelé ou réduit leurs effectifs par rapport à l'année précédente. En revanche, cette baisse pèserait plus lourdement sur les collectivités qui n'auraient pas fait d'effort pour limiter la croissance de leurs effectifs sur la même période.

Là encore, votre rapporteur regrette que cette proposition n'ait pas été mise en œuvre à l'époque, le Gouvernement ayant indiqué qu' « elle n'était plus d'actualité dans le contexte de non réforme de la DGF ».

B. UNE DÉMARCHE AMBITIEUSE EN FAVEUR D'UNE PLUS GRANDE MAÎTRISE DES RÉMUNÉRATIONS

La masse salariale des agents publics a progressé de 0,5 % par an en moyenne en volume depuis 2002. Toutefois, au cours de cette période, les dépenses de personnel des administrations publiques locales et de sécurité sociale ont augmenté respectivement de 2,8 % et de 1,2 % par an en volume alors que celles des administrations centrales ont connu une baisse annuelle de 0,1 %. Votre rapporteur a donc fait sienne la conclusion de la Cour des comptes selon laquelle « l'État a fait beaucoup plus d'efforts que les collectivités locales et les hôpitaux pour maîtriser sa masse salariale » ⁽¹⁾. Il a formulé plusieurs propositions destinées à mieux maîtriser l'évolution des dépenses de rémunération dans la fonction publique territoriale et hospitalière.

La première proposition tendait à introduire **une obligation de motivation de toute décision d'avancement d'échelon à la durée minimale par les élus, assortie d'une publication régulière de ces décisions dans chaque collectivité territoriale.**

Il faut en effet rappeler que, dans la fonction publique territoriale, l'avancement d'échelon à la durée minimale (deux ans) était devenue la règle si bien que la progression des rémunérations était beaucoup plus rapide que dans la fonction publique hospitalière (avancement à la durée normale en général, 3 ans) ou dans la fonction publique de l'État (avancement à la durée maximale, 4 ans).

Or, comme cela a déjà été indiqué dans la première partie du présent rapport, le protocole d'accord PPCR a prévu la suppression des dispositifs d'avancements minimum dans les trois versants de la fonction publique et instauré une cadence unique d'avancement, mise en place dès le 1^{er} janvier 2016 pour les

(1) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 17 juin 2014, p. 153.

corps de catégorie B (avec période de transition jusqu'au 1^{er} juillet 2016) et au 1^{er} janvier 2017 pour les autres catégories. Il en résulte que, dans les collectivités territoriales, les rémunérations liées à l'avancement d'échelon seront nécessairement ralenties, et ce de manière bien plus systématique que ne le proposait votre rapporteur.

S'agissant de la politique d'avancement dans la fonction publique hospitalière, la Fédération hospitalière de France (FHF) avait en outre proposé à votre rapporteur, en 2014, d'instaurer un **dispositif de déroulement de carrière permettant un avancement en lien avec la valeur professionnelle** (suppression du système de notation actuelle), facteur de motivation des agents hospitaliers, laissé à l'appréciation du directeur ou de son représentant (sur proposition de l'encadrement), ce qui impliquerait la suppression de l'avis des commissions administratives paritaires dans ce cas.

Après avoir constaté que l'article 44 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social permettait déjà d'expérimenter un tel dispositif, votre rapporteur avait proposé de le généraliser dès le 1^{er} janvier 2015. Toutefois, **tel n'a pas été le cas**, le Gouvernement faisant état de « *l'absence d'un bilan satisfaisant de l'expérimentation* ».

La deuxième proposition relative à la fonction publique territoriale visait à instaurer une obligation de mobilité professionnelle, hors de la collectivité de titularisation dans le premier grade, pour l'accès au deuxième grade de la catégorie A+ dans les filières techniques ainsi qu'une obligation de mobilité interne au sein de la collectivité pour le principalat ou le deuxième grade de tous les cadres d'emplois de catégorie A et B dans toutes les filières.

Votre rapporteur se félicite du fait que le premier aspect de cette proposition ait été mis en œuvre de manière à harmoniser les cadres d'emplois d'ingénieurs en chef à parité avec ceux de la filière administrative. En effet, les administrateurs territoriaux sont soumis à une obligation de mobilité professionnelle pour passer du premier au deuxième grade de la catégorie A+ depuis le décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux. Or, il aura fallu attendre l'article 21 du décret n° 2016-200 du 26 février 2016 pour que cette obligation soit étendue au cadre d'emploi d'ingénieur en chef territorial. **Une dernière étape devra encore être franchie pour l'étendre au cadre d'emploi d'ingénieur territorial.** Il réitère également sa proposition de poursuivre dans cette voie en imposant **une obligation de mobilité interne au sein des collectivités territoriales pour le principalat ou le deuxième grade de tous les cadres d'emplois de catégorie A et B dans toutes les filières.**

Au-delà de la nécessaire maîtrise de l'évolution des rémunérations dans la fonction publique, votre rapporteur avait constaté que **le tassement des grilles de rémunération, dans les trois versants de la fonction publique**, s'était largement accentué avec la revalorisation du minimum de traitement et la mise en place de la

garantie individuelle de pouvoir d'achat : l'écart entre le bas de la grille C (agents peu qualifiés) et celui de la grille A (cadres) a été divisé par deux depuis 2002, certains agents de catégorie C ayant une rémunération inférieure au SMIC. **Il avait donc préconisé de recréer des espaces indiciaires suffisants pour rendre attractives les carrières et harmoniser les rémunérations accessoires et les régimes indemnitaires, pour davantage de justice, dans les trois versants de la fonction publique d'ici 2017.** Or, il observe que le Gouvernement s'est résolument engagé dans l'harmonisation et la mise en cohérence des grilles et régimes indemnitaires des trois versants de la fonction publique depuis 2015 dans le cadre de la mise en œuvre du protocole PPCR et de la généralisation du RIFSEEP (voir *supra*, partie I, C).

C. UNE RÉFORME DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL À APPRONFONDIR RAPIDEMENT

1. Respecter la durée légale du travail dans l'ensemble de la fonction publique et harmoniser le régime des autorisations spéciales d'absence

Dans son avis sur les crédits du programme 148 *Fonction publique* dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur avait étudié l'évolution du temps de travail dans la fonction publique et formulé les trois propositions suivantes :

– *demander un rapport au Gouvernement procédant à l'évaluation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique qui devra être rendu au Parlement avant le 1^{er} octobre 2015 ;*

– *imposer aux collectivités territoriales et aux établissements du secteur hospitalier public ayant un régime de travail inférieur à la durée légale de 1 607 heures de le modifier dans le cadre de la négociation collective avant le 31 décembre 2015. À défaut, supprimer la base légale de ces accords dérogatoires dès le 1^{er} janvier 2016 ;*

– *supprimer le 4^e de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 qui permet à l'exécutif local de distribuer des autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels dès 2016, à défaut de l'adoption d'un décret en Conseil d'État encadrant ses modalités d'application en 2015.*

Il constate aujourd'hui que si la première de ces propositions a bien été suivie d'effet, les deux autres mériteraient d'être mises en œuvre au plus vite par le Gouvernement et le Parlement dans la mesure où elles ont été reprises dans le rapport de M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, chargée par le Premier ministre d'une mission d'évaluation du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique en juillet 2015. Ce rapport a été remis le 26 mai 2016 à Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, et présenté au Conseil commun de la fonction publique le

27 juin 2016 ⁽¹⁾. Il présente un état des lieux du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique et formule 34 recommandations construites autour de quatre axes :

– fixer la moyenne effective de travail dans la fonction publique à 1 607 heures ;

– moderniser les organisations de travail pour mieux s’adapter aux besoins des usagers (annualisation, moins de cycles, forfait...) ;

– garantir plus d’équité entre fonctions publiques et entre agents placés dans des situations comparables (astreintes, autorisations spéciales d’absence, compensation des sujétions...) ;

– assurer un meilleur suivi du temps de travail et une plus grande transparence (labellisation, bilans sociaux...).

Ce rapport confirme notamment que, si le temps de travail annuel moyen dans la fonction publique est de 1584 heures (inférieur de 1,4 % à la durée réglementaire), cette moyenne inclut tous les régimes dérogatoires – légaux ou non – et tous les types d’absence, y compris pour raisons de santé. Cette situation s’explique principalement par la nature des missions confiées aux agents publics. En effet, les exigences du service public entraînent des contraintes spécifiques (travail de nuit, de week-end).

Pour autant, les propositions n° 6 et 23 du rapport reprennent exactement celles formulées par votre rapporteur.

Or, le Gouvernement a indiqué qu’afin d’analyser plus précisément chacune de ces propositions, une réflexion avec les employeurs publics et les organisations syndicales des trois versants de la fonction publique a été engagée par la ministre de la fonction publique au cours du second semestre 2016. Des groupes de travail se tiennent actuellement et devraient permettre de partager les constats établis par la mission et d’analyser l’ensemble des recommandations formulées par le rapport, au regard des besoins d’organisation actuels des services et de ceux des usagers du service public.

Votre rapporteur estime néanmoins que le constat étant désormais partagé et parfaitement connu, il devient urgent de modifier les dispositions législatives permettant encore aux collectivités territoriales de déroger à la durée légale de 1 607 heures et d’harmoniser le régime des autorisations spéciales d’absences dans les trois versants de la fonction publique.

(1) Ce rapport est consultable sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/2016-rapport-Laurent-temps-de-travail-fp.pdf>.

2. Mettre en place un véritable plan de lutte contre l'absentéisme

Dans son avis sur les crédits du programme 148 *Fonction publique* dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur avait proposé de « *lancer une grande campagne de lutte contre l'absentéisme dans la fonction publique, tant il est un indicateur pertinent du mal-être au travail, un facteur de désorganisation des équipes et qu'il représente un coût considérable pour l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier, qui supportent à la fois la rémunération de l'agent absent et le coût de son remplacement* ».

Dans ce cadre, il invitait le Gouvernement à :

– *charger la formation « connaissances statistiques et évolution de l'emploi public » du Conseil commun de la fonction publique, de définir des indicateurs simples permettant de mesurer clairement l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique, en s'appuyant sur les départements statistiques ministériels compétents ;*

– *introduire une journée de carence d'ordre public, en cas de congé maladie ordinaire, dans le secteur public et le secteur privé afin d'assurer une parfaite égalité de traitement entre les travailleurs ;*

– *présenter un bilan complet de l'application du décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires avant le 4 octobre 2016.*

Malgré les efforts du Gouvernement pour obtenir des données claires, complètes et fiables dans les trois versants de la fonction publique sur la question de l'absentéisme, la situation ne s'est pas améliorée. Le Conseil commun de la fonction publique est bien chargé de définir des indicateurs communs de gestion des ressources humaines mais, en 2015-2016, l'ordre du jour de ses réunions a plutôt porté sur les indicateurs de rémunération que sur ceux relatifs au temps de travail et à l'absentéisme. De plus, les données chiffrées transmises à votre rapporteur en réponse au questionnaire budgétaires, comme celles présentées dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015, ne portent que sur la période 2004-2013 et ne permettent donc pas de dresser un état des lieux pertinent du phénomène d'absentéisme dans la fonction publique et dans le secteur privé.

De plus, le bilan de l'application du décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à l'expérimentation de la délégation du contrôle des arrêts de maladie par les caisses primaires d'assurance maladie limitée aux services déconcentrés de l'État, aux établissements publics locaux d'enseignement, aux établissements publics locaux d'enseignement agricole, aux écoles élémentaires et maternelles des départements des Alpes-Maritimes, du Bas-Rhin, d'Ille-et-Vilaine, du Puy-de-Dôme et du Rhône ainsi que des services de l'administration centrale de Bercy à Paris (hors direction générale des finances publiques), **est mitigé.**

Rappelons que ce décret a été adopté en contrepartie de la suppression de la « journée de carence » dans la fonction publique et prévoyait que les fonctionnaires concernés, d'ores et déjà soumis à une obligation de transmission de leurs arrêts de travail dans un délai de 48 heures, verraient leur rémunération réduite de moitié si, par deux fois sur une période de 24 mois, ils ne respectaient pas ce délai de transmission.

Au 30 juin 2015, seuls 63 440 fonctionnaires de l'État étaient concernés par l'expérimentation pour un total de 275 474 arrêts de maladie. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, 15 077 contrôles ont été effectués (taux de contrôle de 5,5 %). De plus, ce dispositif nécessitant, dans un premier temps, un arrêt tardif afin d'ouvrir la période de 24 mois pendant laquelle chaque arrêt tardif conduit à la mise en œuvre de la réduction de moitié de la rémunération, cette mesure n'a pas encore pleinement produit ses effets quantitatifs.

De juin à décembre 2015, 4,7 agents ont été sanctionnés en moyenne par mois dans le champ de la paie assurée par la direction générale des finances publiques concernant 6,3 arrêts maladie et pour un montant mensuel moyen par agent sanctionné de 190 euros. En 2016, sur la période de janvier à août, cela a concerné 10,3 agents en moyenne par mois pour 14,8 arrêts maladie et un montant mensuel moyen de retenue sur salaire de 243 euros. Ce nombre relativement faible peut être le signe de l'effet dissuasif de la mise en garde de réduction de la moitié de la rémunération qui est transmise à l'agent par son administration lors du premier envoi tardif constaté. Il peut aussi résulter de l'insuffisance des contrôles menés et du caractère trop restrictif de l'expérimentation.

En tout état de cause, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur qu'il envisageait de présenter d'autres mesures dans le cadre du PLF pour 2017. Pour autant, il écarte la proposition consistant à introduire un jour de carence d'ordre public, en cas de congé maladie ordinaire, dans le secteur public et le secteur privé, considérant qu'il s'agirait « d'un recul social évident pour les salariés du secteur privé qui sont pour une partie importante d'entre eux indemnisés au titre de leur couverture complémentaire (64 % des salariés et 75 % de ceux relevant d'entreprises de plus de 250 salariés) »⁽¹⁾. Ce refus est également fondé sur une étude de janvier 2015 de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, qui montre que les salariés du privé dont les jours de carence sont pris en charge ont tendance à moins recourir aux arrêts maladie. L'indemnisation du délai de carence n'aurait donc pas d'effet significatif sur la probabilité d'avoir au moins un arrêt dans l'année. *A contrario*, selon cette étude, la prise en charge du délai de carence tend à réduire la durée totale des arrêts ainsi que les effets liés au présentéisme (le fait de venir travailler en étant malade), lui-même source de coûts indirects (contagion, perte de productivité, dégradation de l'état de santé découlant *in fine* sur des arrêts plus longs)⁽²⁾.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur.

(2) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, « L'effet du délai de carence sur le recours aux arrêts maladie des salariés du secteur privé », n° 58 janvier 2015, <http://drees.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dss58.pdf>.

Dans ces circonstances, votre rapporteur ne peut que réitérer la nécessité pour le Gouvernement de lancer un vaste plan de lutte contre l'absentéisme avant la fin du quinquennat pour envisager, avec les organisations syndicales, les différents leviers susceptibles de prévenir et endiguer le phénomène d'absentéisme.

À cet égard, votre rapporteur souligne qu'il existe d'ores et déjà d'excellentes études sur le sujet qui mettent en évidence les leviers suivants ⁽¹⁾ :

– la nécessité de **déterminer un taux d'absentéisme commun** et de créer un **tableau de bord permettant les comparaisons** dans le temps et entre entités ;

– **utiliser les leviers managériaux** : impliquer et responsabiliser la chaîne hiérarchique ; systématiser l'entretien de retour après maladie ; conforter le bien-être et mieux prendre en compte les conditions de travail ; améliorer la relation et la coordination entre suivi médical et attentes de services de l'employeur ;

– **utiliser les leviers incitatifs et de contrôle** : valorisation du régime indemnitaire en fonction de la présence ; modulation de l'étendue de la couverture en cas d'arrêt ; faire procéder au contrôle des motifs pour apprécier médicalement l'opportunité des arrêts pour envoyer un signal fort en direction des agents ;

– **modifier le cadre réglementaire** pour repenser la relation et les missions de la chaîne médicale notamment entre médecine de ville, médecins agréés et représentants de la collectivité / de l'hôpital / ou des services de l'État ; envisager un plafonnement du report du droit à congés acquis pendant un arrêt maladie...

3. Poursuivre le renforcement de la démarche de management et l'accompagnement des personnels dans la conduite du changement

Dans son avis sur les crédits du programme 148 *Fonction publique* dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur avait invité le Gouvernement à :

– *instaurer une démarche de management des ressources humaines participative et collective au sein de chaque service, fondée notamment sur le développement de la pratique des « boîtes à idées » ;*

– *introduire, dans tout projet de réforme organisationnelle, un plan d'accompagnement des personnels dans la conduite du changement, dont la mise*

(1) Voir par exemple l'étude de l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales et de l'Institut national des études territoriales, « L'absentéisme dans les collectivités territoriales : mesure et pratiques », publiée le 28 avril 2016, http://www.inet.cnfpt.fr/sites/default/files/etude_absenteisme_collectivites_-_inet_adrh.pdf ou l'étude des Éditions Tissot, « Motiver et impliquer ses collaborateurs », http://www.editions-tissot.fr/resource/conseils/EN142_extrait_GLP_061080_lutter_%20contre_l_absenteisme.pdf, etc.

en œuvre devra être concertée avec les institutions représentatives du personnel au niveau territorial pertinent ;

– dans le cadre de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement, définir, en amont, une norme nationale précisant les modalités d’alignement des conditions de rémunération et de durée du travail applicables aux agents concernés par cette réorganisation des services publics ainsi que les conditions de prise en charge des conséquences matérielles en résultant.

Votre rapporteur est satisfait de constater que ces trois propositions ont été mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre par le ministère de la fonction publique.

En premier lieu, l’instauration d’une démarche de management participative et collective a été engagée par le ministère de la fonction publique dans le cadre du renforcement de la politique de gestion managériale des cadres de la fonction publique, du développement de nouveaux outils managériaux à leur disposition et de la formation (voir *supra*, I, A et C). Les journées de l’École du management et des ressources humaines organisées dans toute la France à l’automne 2016 abordent également cette question de la prise en compte de l’expression des agents dans la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, la consultation lancée par la ministre de la fonction publique intitulée « *Ma fonction publique se réinvente* », également basée sur la prise en compte des propositions des agents, portera sur les nouveaux modes d’organisation du travail et notamment les modes participatifs afin d’aboutir à des propositions concrètes d’ici décembre 2016.

En deuxième lieu, à l’occasion de la réforme des services régionaux de l’État, une circulaire de la Ministre de la fonction publique du 9 septembre 2015 a fixé les directives pour accompagner les personnels dans la conduite de cette réforme et leur proposer des garanties quant à leur situation personnelle ⁽¹⁾. Treize engagements ont été pris pour garantir un dialogue approfondi avec les personnels tout au long de la réforme ; un accompagnement individualisé et collectif des agents des services régionaux de l’État ; un traitement identique des agents, quelle que soit leur appartenance ministérielle ; un accompagnement particulier des cadres dans la conduite du changement.

En conclusion, votre rapporteur est satisfait d’avoir pu contribuer utilement à la modernisation de la fonction publique ces dernières années et remercie le Gouvernement pour avoir pris en considération plus des trois-quarts de ses propositions durant ce quinquennat.

*

* *

(1) Cette circulaire est consultable sur le site du ministère de la fonction publique : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/reforme_territoriale/circulaire-1-feuille-de-route.pdf.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du vendredi 4 novembre 2016 la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Annick Girardin, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2017.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Annick Girardin, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2017 (M. Alain Tourret, rapporteur pour avis « Fonction publique »).

*Conformément aux conclusions de M. Alain Tourret, rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2017.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

• Ministre de la fonction publique

- Mme Annick GIRARDIN, ministre de la fonction publique
- M. Sylvain LAVAL, chef adjoint de cabinet, conseiller parlementaire
- M. Marc GAZAVE, conseiller fonction publique de l'État, questions budgétaires et transversales
- M. Olympio KIPRIANOU-PERRIMOND, conseiller technique en charge des relations avec les élus et le Parlement

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

- M. Thierry LE GOFF, directeur général de l'administration et de la fonction publique
- Mme Estelle DENIS, directrice de cabinet

• Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

- M. Philippe LAURENT, président
- M. Jean-Robert MASSIMI, directeur général

• Fondation IFRAP

- Mme Agnès VERDIER-MOLINIÉ, directrice
- M Frédéric SERVIERE, expert des questions sociales

ÉTAT DE LA MISE EN OEUVRE DES 34 PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR DEPUIS 2012

- 16 propositions ont déjà été mises en œuvre par le Gouvernement
- 11 propositions sont en cours de mise en œuvre ou d'expertise
- 7 propositions n'ont pas été retenues par le Gouvernement

La lutte contre les discriminations dans la fonction publique	
proposition n° 1.1 : instituer un observatoire des discriminations dans la fonction publique.	●
proposition n° 1.2 : instituer auprès de chaque employeur public un comité des rémunérations, compétent pour engager, le cas échéant, une procédure tendant à résorber les écarts salariaux injustifiés.	●
proposition n° 1.3 : consacrer une part de 10 % du volume horaire de la formation initiale et continue des fonctionnaires à l'apprentissage de la gestion des situations de discrimination dans les trois versants de la fonction publique.	●
proposition n° 1.4 : transmettre chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat le bilan détaillé de la mise en œuvre du dispositif de nomination d'un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe dans l'encadrement supérieur des collectivités publiques.	●
proposition n° 1.5 : annuler toutes les nominations qui seront intervenues en méconnaissance de l'exigence de parité dans l'encadrement supérieur de la fonction publique telle qu'elle figure dans la loi du 12 mars 2012.	●
proposition n° 1.6 : garantir aux personnes en situation de handicap un droit effectif de saisine directe du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique.	●
proposition n° 1.7 : approfondir le rapprochement déjà engagé entre l'école nationale d'administration et l'institut national des études territoriales.	●
proposition n° 1.8 : engager une concertation sociale sur l'inclusion dans le statut général de la fonction publique d'un nouveau critère de discrimination, la « situation de famille ».	●
proposition n° 1.9 : détacher la haute fonction publique du statut de la fonction publique.	●
proposition n° 1.10 : prévoir que tout fonctionnaire élu député ou sénateur qui a déjà exercé un mandat législatif doit choisir, une fois réélu, entre son deuxième mandat législatif et son appartenance à la fonction publique.	●
proposition n° 1.11 : instituer une procédure d'action de groupe pour la réparation des préjudices causés par des faits de discrimination au bénéfice des agents de la fonction publique.	●
proposition n° 1.12 : consacrer la lutte contre les discriminations comme l'un des thèmes systématiquement abordés au cours des concertations annuelles organisées entre le Gouvernement et les organisations représentatives.	●

La politique des effectifs, de rémunération et d'organisation du travail au sein des trois versants de la fonction publique d'ici 2019	
a. Propositions concernant les effectifs	
proposition n° 2.1 : confier à la formation « connaissances statistiques et évolution de l'emploi public » du Conseil commun de la fonction publique la mission de définir des indicateurs communs de gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique en 2015, donnant lieu à la remise d'un rapport annuel au Parlement avant le 1 ^{er} octobre.	
proposition n° 2.2 : se doter d'outils statistiques afin de connaître le nombre d'agents publics, globalement et dans chaque versant de la fonction publique, exerçant une activité privée lucrative ou non ou exerçant une autre activité dans la fonction publique.	
proposition n° 2.3 : élaborer un questionnaire commun aux trois versants de la fonction publique à remplir par tout agent en cas de cumul d'activités pour connaître ses principales motivations, le secteur concerné par la nouvelle activité, la quotité horaire consacrée à cette activité afin de pouvoir procéder à une évaluation qualitative de ce phénomène.	
proposition n° 2.4 : inciter les collectivités territoriales à geler ou réduire leurs effectifs à travers une exonération totale ou partielle de la baisse de la DGF l'année suivante.	
proposition n° 2.5 : introduire une possibilité de rupture conventionnelle du statut de fonctionnaire à la charge des employeurs publics, présentant des garanties équivalentes à celles prévues par le code du travail dans le secteur privé.	
proposition n° 2.6 : assouplir la réglementation relative aux dispositifs de départ volontaire, éventuellement couplée à l'augmentation du montant de l'indemnité.	
proposition n° 2.7 : promouvoir le développement de l'apprentissage dans la fonction publique afin d'engager une politique d'inclusion positive des jeunes de 16 à 25 ans en prenant en compte l'ancienneté des apprentis dans le service public pour leur permettre d'accéder aux concours internes de la fonction publique et rénover le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (pacte).	
proposition n° 2.8 : favoriser une politique de substitution de certains actes médicaux vers des professionnels paramédicaux dont les compétences seraient définies par mission et non plus par acte, afin de réduire les coûts et améliorer l'accès à l'offre de soins.	
b. Propositions concernant les rémunérations et les carrières	
proposition n° 2.9 : introduire une obligation de motivation de toute décision d'avancement d'échelon à la durée minimale par les élus, assortie d'une publication régulière de ces décisions dans chaque collectivité territoriale.	
proposition n° 2.10 : instaurer une obligation de mobilité professionnelle, hors de la collectivité de titularisation dans le premier grade, pour l'accès au deuxième grade de la catégorie a+ dans toutes les filières ainsi qu'une obligation de mobilité interne au sein de la collectivité pour le principalat ou le deuxième grade de tous les cadres d'emplois de catégorie a et b dans toutes les filières.	
proposition n° 2.11 : généraliser l'expérimentation de l'entretien professionnel conduit par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire dans la fonction publique hospitalière dès le 1 ^{er} janvier 2015.	

proposition n° 2.12 : réviser les grilles indiciaires afin de recréer des espaces indiciaires suffisants pour rendre attractives les carrières et harmoniser les rémunérations accessoires et les régimes indemnitaires, pour davantage de justice, dans les trois versants de la fonction publique d'ici 2017.	
proposition n° 2.13 : éviter toute mesure nouvelle conduisant à une hausse des taux de cotisations sociales et autres contributions à la CNRACL et l'IRCANTEC d'ici 2017.	
c. Propositions concernant l'organisation du travail	
proposition n° 2.14 : imposer aux collectivités territoriales et aux établissements du secteur hospitalier public ayant un régime de travail inférieur à la durée légale de 1 607 heures de le modifier dans le cadre de la négociation collective avant le 31 décembre 2015. À défaut, supprimer la base légale de ces accords dérogatoires dès le 1 ^{er} janvier 2016.	
proposition n° 2.15 : supprimer le 4° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 qui permet à l'exécutif local de distribuer des autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels dès 2016, à défaut de l'adoption d'un décret en conseil d'état encadrant ses modalités d'application en 2015.	
proposition n° 2.16 : introduire une journée de carence d'ordre public, en cas de congé maladie ordinaire, dans le secteur public et le secteur privé.	
proposition n° 2.17 : présenter un bilan complet de l'application du décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires avant le 4 octobre 2016.	
proposition n° 2.18 : instaurer une démarche de management des ressources humaines participative et collective au sein de chaque service, fondée notamment sur le développement de la pratique des « boîtes à idées ».	
proposition n° 2.19 : introduire, dans tout projet de réforme organisationnelle, un plan d'accompagnement des personnels dans la conduite du changement, dont la mise en œuvre devra être concertée avec les institutions représentatives du personnel au niveau territorial pertinent.	
proposition n° 2.20 : dans le cadre de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement, définir, en amont, une norme nationale précisant les modalités d'alignement des conditions de rémunération et de durée du travail applicables aux agents concernés par cette réorganisation des services publics ainsi que les conditions de prises en charge des conséquences matérielles en résultant.	
proposition n° 2.21 : inscrire le projet de loi n° 1278 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans les plus brefs délais.	
Proposition n° 2.22 : changer de paradigme pour promouvoir le principe de la liberté, pour tout fonctionnaire, de cumuler plusieurs activités professionnelles sauf si cela a pour effet de porter atteinte à l'intérêt du service public et sous réserve d'être dûment autorisé.	