

N° 2267

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

ÉCONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

## 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° 2234)

*de finances pour 2015*

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<sup>er</sup> 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 2014.

À cette date, 86 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis. Lors de l'examen des crédits en Commission, la quasi-totalité des réponses était disponible.

## SOMMAIRE

Pages

### **PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ACTIVE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT.....**

#### **I. UN PROGRAMME DONT LES DÉPENSES SONT GLOBALEMENT STABILISÉES EN 2015.....**

A. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT.....

B. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE.....

#### **II. LES PRINCIPAUX CHANTIERS RELATIFS À LA FORMATION ET À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....**

A. POURSUIVRE L'OPTIMISATION ET LA SIMPLIFICATION DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES.....

1. La réforme des concours d'entrée à l'ÉNA.....

2. Le succès de la réforme des IRA.....

3. Le lancement d'une concertation sur les parcours professionnels conduisant à une réforme de la formation tout au long de la vie.....

B. APPROFONDIR LE DIALOGUE SOCIAL POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL.....

### **SECONDE PARTIE : QUELLE POLITIQUE DES EFFECTIFS, DE RÉMUNÉRATION ET D'ORGANISATION DU TRAVAIL AU SEIN DES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ICI 2019 ?**

#### **I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS.....**

A. UNE PROGRESSION RÉGULIÈRE DES EFFECTIFS PUBLICS MALGRÉ LES EFFORTS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT DEPUIS 2002.....

B. UNE ÉVOLUTION INÉLUCTABLE POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DE DEMAIN.....

1. Deux étapes préliminaires avant toute réflexion sur les effectifs : définir les missions du service public et se doter d'un outil statistique fiable et commun aux trois versants de la fonction publique.....

2. À missions constantes, stabiliser les effectifs dans les trois versants de la fonction publique à l'avenir.....

## **II. LES RÉMUNÉRATIONS.....**

- A. UNE AUGMENTATION CONSTANTE DE LA MASSE SALARIALE QUI MASQUE DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENCIÉES DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....
- B. DES PROPOSITIONS CIBLÉES POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DÉTERMINANTS DE LA MASSE SALARIALE.....

## **III. L'ORGANISATION DU TRAVAIL.....**

### **A. LA DURÉE DU TRAVAIL.....**

1. Pour une application généralisée de la durée légale du travail dans les trois versants de la fonction publique.....
2. Instaurer un plan de lutte contre l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique.....
  - a. L'absentéisme dans la fonction publique : une évaluation incertaine mais un coût considérable.....
  - b. L'absence de bilan précis sur la mise en œuvre puis la suppression de la journée de carence dans les trois versants de la fonction publique.....
  - c. Le renforcement du contrôle de l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique en 2014.....

### **B. L'AMÉLIORATION DU BIEN-ÊTRE AU TRAVAIL.....**

1. Instaurer une dynamique participative et collective d'amélioration des conditions de travail.....
2. Accompagner les agents publics dans la conduite du changement.....
3. Valoriser l'exemplarité des agents publics.....

## **EXAMEN EN COMMISSION.....**

### **ANNEXE N° 1 : LES CRÉDITS DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » POUR 2015.....**

### **ANNEXE N° 2 : CONSOLIDATION DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ACTION « FORMATION DES FONCTIONNAIRES ».....**

## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS.....**

## **LISTE DES PROPOSITIONS.....**

MESDAMES, MESSIEURS,

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

Le premier consiste à donner un aperçu de l'emploi des crédits alloués à ce programme de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » du projet de loi de finances pour 2015.

Cette présentation ne peut revêtir qu'un caractère synthétique dans la mesure même où, avec 201,88 millions d'euros (en autorisations d'engagement), le programme n° 148 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. Pour autant, l'importance du programme « *Fonction publique* » ne se mesure pas à l'aune du volume des crédits qu'il rassemble. Les deux actions qui le constituent contribuent en effet au renforcement des savoir-faire et à la cohésion des trois fonctions publiques, donc à leur efficacité : il s'agit, d'une part, de la formation des fonctionnaires (action n° 1) et, d'autre part, de l'action sociale interministérielle (action n° 2). C'est la raison pour laquelle le présent rapport pour avis rend compte de quelques évolutions observées en 2014 et des chantiers prévus pour 2015 en matière de formation, d'action sociale et d'amélioration des conditions de travail.

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.

Après avoir approfondi la question de la lutte contre toute forme de discrimination ces deux dernières années <sup>(1)</sup>, le présent avis aborde la politique des effectifs, les rémunérations et l'organisation du travail des agents publics au regard de la dégradation des conditions de travail des agents publics depuis 2002 et des contraintes budgétaires actuelles.

---

1 () À cet égard, certaines des propositions formulées par votre rapporteur pour avis ont été adoptées dans le cadre de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019<sup>(1)</sup> fixe en effet la trajectoire de finances publiques retenues par le Gouvernement pour ramener le déficit public sous la barre des 3 % en 2017 et pour atteindre l'équilibre structurel en 2019. Pour y parvenir, un effort d'une ampleur inédite est engagé : réaliser 50 milliards d'euros d'économies en trois ans, dont 21 milliards d'euros dès 2015 dans les trois versants de la fonction publique. Le Gouvernement a notamment fait le choix de confirmer la stabilisation des effectifs dans la fonction publique de l'État ainsi que le gel du point d'indice jusqu'en 2017 et de fixer des objectifs d'évolution des dépenses sociales et des dépenses des collectivités territoriales pour les années 2015 à 2017. Les administrations qui ont la responsabilité de ces dépenses auront donc à modérer leurs dépenses de fonctionnement, au premier rang desquelles figure la masse salariale des agents publics hospitaliers et territoriaux.

Dans ce contexte particulièrement contraint, la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu a souhaité lancer deux négociations avec les syndicats de la fonction publique, sur « l'avenir de la fonction publique » et « la qualité de vie au travail ». Or, ces négociations doivent conduire à une réflexion approfondie sur l'évolution des effectifs et l'organisation de travail ainsi que sur l'évolution du niveau et de la structuration des rémunérations dans les années à venir afin d'améliorer les carrières des quelque cinq millions d'agents publics et l'attractivité des métiers exercés dans la fonction publique. Dans la mesure où l'issue de ces négociations est prévue en mars 2015, le présent avis entend contribuer au débat en formulant vingt propositions.

---

1 () *Projet de loi n° 2236 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*  
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2236.asp>.

## **PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ACTIVE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT**

De la mise en perspective de l'évolution des crédits du programme n° 148 se dégage l'idée d'une politique de gestion active des ressources humaines malgré les contraintes budgétaires.

### **I. UN PROGRAMME DONT LES DÉPENSES SONT GLOBALEMENT STABILISÉES EN 2015**

Le montant global des dépenses du programme n° 148 pour 2015 s'élève à 201 883 924 euros en autorisation d'engagement (AE) et à 204 824 731 euros en crédits de paiement (CP). La loi de finances initiale (LFI) pour 2014 prévoyait, pour sa part, 200 849 459 euros en AE et 206 290 265 euros en CP <sup>(1)</sup>.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2015 (PLF 2015) propose au Parlement le maintien d'un effort substantiel avec une progression de 0,5 % des crédits en AE et une légère baisse de - 0,7 % en CP. De fait, cette évolution participe de la stratégie adoptée par le Gouvernement en vue de réduire le déficit public sous la barre des 3 % en 2017 et d'atteindre l'équilibre structurel en 2019 par des économies en dépenses. Ces chiffres globaux ne rendent toutefois pas compte de la dynamique propre aux deux actions du programme « *Fonction publique* »<sup>(2)</sup>, qui recouvre la formation des fonctionnaires et les dépenses de l'action sociale.

#### **A. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT**

Représentant 39,4 % des crédits du programme « *Fonction publique* » dans le PLF 2015, l'action « *Formation des fonctionnaires* » se voit allouer 79 541 290 euros (en AE et CP), contre 81 016 987 euros (en AE et CP) dans la loi de finances initiale pour 2014. Le montant des crédits dédié à la formation des fonctionnaires diminue donc de 1,8 % entre ces deux exercices.

---

1 () *L'exécution du programme n° 148 s'inscrit dans un taux croissant de consommation des crédits disponibles depuis 2010, soit à périmètre constant : 200 millions d'euros et 94 % en 2010, 208 millions d'euros et 97 % en 2011, 211 millions d'euros et 98 % en 2012, 203 millions d'euros et 99 % en 2013.*

2 () *Cf. annexe n° 1, p. 43 sur les crédits du programme n° 148 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Pour une présentation détaillée des crédits du programme « Fonction publique » et des politiques conduites par le Gouvernement en matière de fonction publique, voir le Projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2015, pp. 214 à 244.*

Ces dépenses consistent pour l'essentiel en des subventions pour charges de services publics versées à deux opérateurs : l'École nationale d'administration (ÉNA), chargée de la formation initiale et continue des cadres supérieurs de l'État ; les instituts régionaux d'administration (IRA), qui assurent la formation des attachés d'administration centrale.

En AE et en CP, la subvention versée à l'ÉNA devrait passer de 32,5 millions d'euros en 2014 à 32,3 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 0,7 %. La subvention des IRA devrait enregistrer une baisse de 1,5 %, passant de 40,2 millions d'euros de crédits votés en 2014 à 39,6 millions d'euros inscrits en 2015. D'un montant global de 71,9 millions euros, les subventions représentent 97,5 % des crédits de l'action n° 1 et diminuent globalement d'environ 1,1 % dans le projet de loi de finances pour 2015.

L'ÉNA et les IRA apportent une contribution depuis plusieurs années à la maîtrise des plafonds d'emplois. Dans le projet de loi de finances pour 2015, ces deux opérateurs enregistrent ainsi une réduction de 5 équivalents temps plein travaillés sur les emplois permanents (– 3 pour l'ÉNA ; – 2 pour les IRA) tandis que les emplois hors plafond augmentent d'une unité correspondant à un contrat d'accompagnement à l'emploi de plus qu'en 2014 à l'ÉNA<sup>(1)</sup>.

Outre les subventions pour charge de service public, l'action n° 1 du programme « *Fonction publique* » recouvre également des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention. Appartiennent à la seconde catégorie les crédits alloués au financement des allocations pour la diversité dans la fonction publique, pour un montant de 3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015 contre 3,4 millions d'euros en 2014.

## **B. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE**

Représentant 60,6 % des crédits du programme n° 148, l'action sociale interministérielle fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2015, d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 122,3 millions d'euros en AE (contre 119,8 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2014) et de 125,3 millions d'euros en CP (contre 125,2 millions d'euros en loi de finances initiale de l'exercice 2014).

D'une part, ces crédits ont pour objet le financement de prestations interministérielles individuelles, pour un montant total qui atteint, dans le projet de loi de finances pour 2015, la somme de 89,8 millions d'euros (en AE et en CP). Il s'agit des chèques vacances (36,4 millions d'euros), des chèques service universel-CESU pour la garde de jeunes enfants de moins de six ans (43,9 millions

---

1 ( ) *Ceux-ci passent de 4 à 5 contrats d'accompagnement à l'emploi (CAE) entre 2014 et 2015 ; Cf. annexe n 2, p. 44 : Consolidation des emplois des opérateurs de l'action « formation des fonctionnaires » (Projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2015, p. 234).*

d'euros), des aides à l'installation des personnels de l'État (5,4 millions d'euros), des sections régionales interministérielles d'action sociale (3,5 millions d'euros) et du logement d'urgence (0,5 million d'euros).

D'autre part, l'action sociale interministérielle repose sur des prestations d'action sociale collective, auxquelles sont consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2015, 23,5 millions d'euros en AE et 25,5 millions d'euros en CP. Entrent dans ce champ les réservations de places en crèches (23,5 millions d'euros) et les réservations de logements sociaux (1,9 million d'euros).

Enfin, il faut souligner l'existence de dotations d'investissement destinées à la rénovation des restaurants inter-administratifs (6,8 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP) et deux types de dépenses d'intervention : les aides aux retraités (2,1 millions d'euros) et l'aide au maintien à domicile des retraités de l'État n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA), pour laquelle il n'est pas prévu d'ouvrir des crédits en 2015 <sup>(1)</sup>.

## **II. LES PRINCIPAUX CHANTIERS RELATIFS À LA FORMATION ET À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Le Gouvernement poursuit sa démarche d'optimisation et de simplification du recrutement et de la formation des fonctionnaires de l'État et s'est fixé pour objectif d'améliorer les conditions de travail des agents dans les trois versants de la fonction publique.

### **A. POURSUIVRE L'OPTIMISATION ET LA SIMPLIFICATION DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES**

#### **1. La réforme des concours d'entrée à l'ÉNA**

Comme l'y invitait la lettre de mission du Premier ministre du 29 janvier 2013, la directrice de l'ÉNA a conduit le processus de réforme des concours d'entrée tout au long de l'année 2013 en étroite concertation avec l'ensemble des partenaires (administrations, écoles de service public, professeurs, élèves). Il a fait l'objet de points d'étapes réguliers avec la tutelle, dans le cadre d'un comité de pilotage, et d'informations au conseil d'administration.

S'appuyant sur des groupes de travail thématiques, l'ÉNA a présenté un projet de réforme à sa tutelle en janvier 2014. Après arbitrage par le cabinet de la ministre chargée de la fonction publique et le cabinet du Premier ministre, l'arrêté du 16 avril 2014 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des

---

1 ( ) *Les crédits versés en 2012 à la caisse nationale d'assurance vieillesse (10 millions d'euros en AE et CP), gestionnaire pour le compte de l'État du dispositif permettront de couvrir la dépense 2015.*

concours d'entrée à l'École nationale d'administration a été publié au *Journal officiel* de la République française le 25 avril 2014.

La réforme vise à assurer un équilibre satisfaisant entre vérification des connaissances, évaluation des compétences et estimation des aptitudes des candidats.

Au rang de l'estimation des aptitudes, elle introduit une épreuve nouvelle, appelée épreuve collective d'interaction, dont l'objectif est de tester les qualités relationnelles des candidats : capacité de dialogue, d'écoute, de conviction, aptitude à faire émerger une solution. Cette épreuve nouvelle, qui ne nécessiterait aucune forme de préparation particulière, est inspirée des meilleures pratiques en la matière observées en France et en Europe. Elle vient utilement compléter l'évaluation des compétences et aptitudes individuelles des candidats.

Le concours rénové prend également mieux en compte le parcours professionnel antérieur des candidats du concours interne et du troisième concours, en adossant l'entretien avec le jury à un dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

Le concours introduit progressivement une épreuve d'anglais obligatoire. La maîtrise de l'anglais est en effet nécessaire à la pratique professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique de l'État et ne peut être atteinte que s'ils disposent d'un niveau minimal. L'entrée en vigueur de cette épreuve est néanmoins différée à 2018, alors que le concours réformé sera mis en œuvre dès le dernier trimestre 2015, afin de laisser aux futurs candidats le temps nécessaire pour se mettre à niveau.

La maîtrise des connaissances fondamentales en matière de finances publiques sera désormais évaluée chez tous les candidats et dès l'admissibilité, de même que les connaissances en matière de questions sociales, de droit public, d'économie et de culture générale. Cette dernière épreuve est maintenue mais son périmètre est précisé : il est en effet indispensable que les futurs cadres supérieurs de l'État puissent démontrer leur capacité à contextualiser l'action publique.

Le programme de l'ensemble des épreuves a fait l'objet d'une révision, dans un triple objectif : actualisation, resserrement sur les connaissances réellement utiles à l'action publique, prise en compte de la dimension européenne de chaque discipline pour laquelle ce critère est pertinent.

Le format de chaque épreuve a également été examiné et le cas échéant modifié afin de diversifier les modes d'évaluation des connaissances (compositions, notes sur dossier, questionnaires à réponses courtes, épreuves orales avec ou sans préparation, individuelles ou collectives) en fonction de la discipline évaluée et de mettre en valeur une plus grande variété de profils.

Votre rapporteur pour avis place beaucoup d'espoir dans cette réforme et sera attentif à sa mise en œuvre afin de vérifier, dès le concours de 2015, si la

diversité sociale et géographique des élèves comme l'attractivité du concours interne en sortent renforcées.

## **2. Le succès de la réforme des IRA**

Au début du mois d'octobre 2013, les cinq IRA ont signé avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique une convention d'objectifs et de performance pour la période 2013-2015.

Cette convention énonce trois axes stratégiques : en premier lieu, consolider le positionnement interministériel des IRA en tant qu'opérateurs de formation efficaces et reconnus, avec notamment l'objectif (n° 1) de bien former en poursuivant la professionnalisation de la formation et en approfondissant son individualisation ; en deuxième lieu, renforcer la place des IRA en tant qu'acteurs exemplaires de l'action administrative en matière de politiques de recrutement et de formation au sein de la fonction publique, notamment avec l'objectif (n° 2) de promouvoir la diversité et l'égalité des chances ; en dernier lieu, conforter et approfondir la performance des IRA, avec notamment pour objectif (n° 3) d'optimiser l'organisation et la gestion des instituts.

Ce faisant, la convention d'objectifs conforte la réforme engagée avec le décret n° 2007-1247 du 20 août 2007 qui prévoit que les candidats choisissent, lors de leur inscription, l'institut dans lequel ils souhaitent être recrutés et formés. Ils subissent les mêmes épreuves mais sont classés par un jury d'entrée propre à chaque IRA. D'après les éléments disponibles, cette réforme a permis de réduire les délais du processus de recrutement et d'améliorer l'attractivité du concours dans la mesure où les candidats disposent ainsi de plus de garanties quant à la localisation de leur institut de formation et leur affectation géographique à l'issue de leur scolarité.

Un aménagement des épreuves et une innovation ont été introduits en 2012. L'innovation porte sur la publication l'année qui précède l'organisation des concours de thèmes d'études à l'attention des candidats à partir desquels les jurys proposeront les sujets des différentes épreuves. Par ailleurs, le souci de transparence et du développement de la responsabilité sociale de l'État employeur dans le volet recrutement de la fonction ressources humaines a conduit à mettre en ligne la grille d'évaluation utilisée par les membres des jurys sur le site du ministère de la Fonction publique et à permettre aux candidats de se voir communiquer cette dernière après les épreuves d'entretien.

Outre ces nouvelles modalités d'organisation des concours, il convient de mettre en exergue la réduction du nombre des épreuves de sélection et la simplification de leur contenu afin de donner plus de places aux problématiques générales de la fonction publique.

Enfin, la formation s'articule autour d'un tronc commun et d'une période d'approfondissement par univers professionnel (administration centrale, services

déconcentrés de l'État, administration scolaire et universitaire) qui contribue efficacement à l'affirmation de la vocation interministérielle des IRA et à la professionnalisation des cadres qui en sont issus.

### **3. Le lancement d'une concertation sur les parcours professionnels conduisant à une réforme de la formation tout au long de la vie**

Depuis de nombreuses années, la DGAFP s'attache à développer une offre interministérielle de formation de nature à permettre aux agents de l'État d'acquérir, tout au long de leur carrière, les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Par-delà la mise en place, en 2007, du droit individuel à la formation, cette politique trouve sa traduction dans un certain nombre d'instruments et de réseaux à l'échelon central et déconcentré : les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) ; l'École de la gestion des ressources humaines, le réseau de responsables ressources humaines ; les plans régionaux interministériel de formation (PRIF) constitués des offres de formation mises en commun par les opérateurs publics de formation d'une même région.

En 2013, cette politique tendant au développement d'un appareil de formation, fondé sur la mutualisation et l'enracinement d'une culture des ressources humaines, a franchi de nouvelles étapes, avec la mise en service du système d'information pour l'animation de la formation interministérielle en région (SAFIRE)<sup>(1)</sup> et la signature d'une charte de collaboration entre les PFRH et les IRA destinée à favoriser une meilleure visibilité de l'offre interministérielle de formation dans les régions. Les démarches de mutualisation interministérielle de la formation continue en région sont désormais bien engagées et les premiers résultats semblent très positifs, témoignant d'un très bon niveau d'implication des services ministériels au niveau régional et départemental.

Enfin, la ministre de la Fonction publique a annoncé, au conseil des ministres du 27 août 2014, le lancement d'une négociation sur l'avenir de la fonction publique qui devrait notamment conduire à une profonde rénovation des parcours professionnels, qui pourrait conduire à réformer les dispositifs de formation professionnelle tout au long de la vie (FPTLV) dans la fonction publique. Dans ce cadre, la DGAFP a, d'ores et déjà, rencontré les responsables ministériels et les directions chargées du pilotage de la gestion des ressources humaines des fonctions publiques territoriales et hospitalières. Elle a également produit une documentation statistique sur la situation de la FPTLV dans les trois versants de la fonction publique, afin d'identifier des pistes d'évolution de ces dispositifs, dans le contexte de l'allongement des parcours professionnels.

---

1 () *Accessible sur le portail « Fonction publique », SAFIRE permet l'inscription directe des agents de la fonction publique aux actions de formation continue interministérielle transverse, la création d'offres de formation par les acteurs régionaux de la formation ainsi que la gestion et le suivi des PRIF par les plates-formes d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines et la DGAFP.*

## **B. APPROFONDIR LE DIALOGUE SOCIAL POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL**

Le 12 novembre 2012, Mme Marylise Lebranchu, ministre en charge de la fonction publique, a officiellement repris les négociations relatives à l'accord-cadre « Santé et sécurité au travail dans la fonction publique », signé par la majorité des organisations syndicales représentatives, le 20 novembre 2009 <sup>(1)</sup>.

Le premier volet de cette négociation s'est traduit, le 22 octobre 2013, par la signature d'un accord relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique. Cet accord prévoit la déclinaison d'un plan national de prévention des RPS au sein des trois versants de la fonction publique. La circulaire du Premier ministre en date du 20 mars 2014 <sup>(2)</sup> apporte un cadrage politique tandis que pour chaque versant de la fonction publique, des circulaires viennent en préciser les modalités techniques de déclinaison : circulaires du 20 mai 2014 pour la fonction publique de l'État <sup>(3)</sup>, du 25 juillet 2014 pour la fonction publique territoriale <sup>(4)</sup> et publication à venir pour la fonction publique hospitalière.

La circulaire du 20 mai 2014 prévoit la déclinaison de l'accord cadre au sein de la fonction publique de l'État autour de deux axes.

Dans un premier temps, elle décrit la double démarche, ascendante et descendante, qui préside à la déclinaison de ce plan : d'une part, un pilotage et un cadrage ministériels en lien avec les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ministériels (CHSCT-M) en articulation avec le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et, d'autre part, une évaluation des risques et un diagnostic des RPS de terrain, réalisés sous la responsabilité des chefs de service.

Dans un second temps, cette circulaire précise les modalités d'accompagnement prévues pour les employeurs au niveau tant national que local pour la mise en œuvre de ces plans. Elle rappelle notamment qu'il incombe à chaque ministère de diffuser les différents outils qui ont été produits au niveau interministériel en lien avec les représentants des personnels à la suite de la signature de l'accord : guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique ; référentiels de formation à la prévention des RPS à l'attention des acteurs de prévention, des encadrants et de l'ensemble des agents ; liste d'indicateurs de diagnostic des RPS dont quatre ont vocation à être suivis dans tous les services (absentéisme, taux de rotation des agents, taux de visite sur demande au médecin de prévention et taux de violences sur agents) ; document de sensibilisation à l'attention de l'ensemble des agents.

---

1 () Voir [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/accord\\_sante\\_201109.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/accord_sante_201109.pdf).

2 () Voir [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/03/cir\\_38082.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/03/cir_38082.pdf).

3 () Voir [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/05/cir\\_38341.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/05/cir_38341.pdf).

4 () Voir [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir\\_38658.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir_38658.pdf).

Enfin, cette circulaire rappelle que chaque employeur doit mettre en place des formations à la prévention des RPS et notamment, comme le prévoit l'accord, deux journées à l'attention des membres des CHSCT (dont une en 2014). Au niveau local, la circulaire prévoit enfin la mise en place d'un comité d'animation et d'un réseau d'appui opérationnel dans chaque région sous l'égide du préfet de région. Le premier vise à observer la mise en place des plans et permettre des échanges entre les différents employeurs, le second a vocation à constituer un appui, une base identifiant les acteurs et les outils ressources pour aider les employeurs qui le souhaitent.

Par ailleurs, dans le cadre des instances de dialogue pérennes, ont été engagés les travaux nécessaires à la conclusion des dernières mesures de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail, non encore mises en œuvre. Ainsi, au titre de l'axe 2 de l'accord portant sur la prévention des risques professionnels, une attention particulière a été portée à la prévention des troubles musculo-squelettiques (TMS) et à l'amélioration des DUERP.

L'action n° 8 relative à l'évaluation et la prévention des TMS, vise notamment à mieux connaître ce risque et ses caractéristiques en proposant un travail d'enquête sur la connaissance du risque de TMS et ses caractéristiques, sous l'égide de la formation spécialisée du Conseil commun de la fonction publique « conditions de travail, hygiène, santé et sécurité au travail ». Les résultats de cette enquête, adressée à l'automne 2013 à l'ensemble des ministères et à une quinzaine de collectivités territoriales et d'établissements de soins, ont permis de faire connaître les démarches de prévention mises en œuvre dans certains services et d'en tirer des préconisations utiles afin de les mutualiser dans l'ensemble de la fonction publique et d'accompagner les employeurs publics dans la mise en place d'une démarche de prévention des TMS efficaces et durable. Ainsi, un guide méthodologique est actuellement en cours de finalisation avec pour but d'accompagner les employeurs publics et les acteurs de la prévention, dans la mise en place d'un dispositif de prévention des TMS. Il offre un panel d'outils que les administrations pourront utiliser et adapter en fonction des réalités de terrains et des métiers.

D'autre part, l'action n° 6 de l'accord du 20 novembre 2009 prévoyait l'achèvement de la mise en place généralisée des DUERP au sein de la fonction publique. Depuis 2012, des travaux ont été menés dans ce sens au sein des ministères ainsi qu'au sein de la commission hygiène, sécurité et conditions de travail du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Cette commission a ainsi adopté un document de préconisation à l'attention des employeurs de la fonction publique de l'État afin de les aider dans la mise en place de DUERP opérationnels de qualité. Cette formation spécialisée du Conseil commun de la fonction publique prolongera ses travaux autour du DUERP pour les trois versants de la fonction publique en 2015.

Le second volet de cette négociation porte sur l'amélioration de la qualité de vie au travail annoncé par la ministre de la Fonction publique lors du conseil des ministres du 27 août 2014 et dont la première séance de travail s'est déroulée le 7 octobre 2014. Elle devrait permettre d'aborder dans un accord cadre, les questions relatives à l'organisation du travail, la mise en place de démarches participatives et collectives autour de projets de service et le développement de démarches locales d'amélioration des conditions de travail ainsi que de consacrer un droit d'expression des agents. Elle devrait également promouvoir la formation et l'accompagnement des managers de proximité, maillon essentiel de la conduite des réformes.

S'ouvrira enfin dans les prochaines semaines un chantier d'accompagnement des réorganisations territoriales permettant de lever des obstacles juridiques ou financiers aux redéploiements et à la mobilité, mais aussi de mettre en place des dispositifs d'accompagnement personnalisés des agents subissant l'impact des réformes tant au sein de l'État que dans la fonction publique territoriale. Ces travaux seront examinés par l'instance spécifique de dialogue social qui sera créée auprès du Conseil commun de la fonction publique conformément aux conclusions de la grande conférence sociale de juillet dernier.

## **SECONDE PARTIE : QUELLE POLITIQUE DES EFFECTIFS, DE RÉMUNÉRATION ET D'ORGANISATION DU TRAVAIL AU SEIN DES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ICI 2019 ?**

Améliorer les carrières de plus de cinq millions de Français, redonner de l'attractivité aux métiers de la fonction publique dans ses trois versants – fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière – et supprimer les causes d'un absentéisme croissant dans un contexte budgétaire contraint depuis 2010 au service des usagers, telle est la mission périlleuse confiée à la ministre de la Fonction publique et aux organisations syndicales dans le cadre des deux négociations lancées le 27 août 2014 sur l'avenir de la fonction publique et l'amélioration de la qualité de vie au travail.

S'il est vrai que la fonction publique ne doit pas servir de variable d'ajustement pour permettre au Gouvernement d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics comme le dénoncent certaines organisations syndicales, votre rapporteur pour avis considère qu'il est légitime qu'elle contribue à l'effort national de redressement budgétaire dès lors que les rémunérations des fonctionnaires représentent près d'un quart des dépenses publiques en France (soit 267,7 milliards d'euros et 23,2 % des dépenses publique en 2012 <sup>(1)</sup>).

---

1 <sup>(1)</sup> Insee, Tableaux de l'Économie Française, édition 2014, avril 2014, <http://www.insee.fr/fr/ffc/tef/tef2014/T14F133/T14F133.pdf>.

Aussi convient-il de trouver les voies et moyens pour concilier ces différents objectifs en partant de l'idée qu'aucune piste de réflexion ne doit être écartée *a priori* pour faire évoluer les effectifs, les rémunérations et l'organisation du travail dans la fonction publique d'ici 2019 et en gardant à l'esprit que les propositions formulées dans chacun de ces trois domaines auront nécessairement des répercussions sur les deux autres.

## I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

### A. UNE PROGRESSION RÉGULIÈRE DES EFFECTIFS PUBLICS MALGRÉ LES EFFORTS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT DEPUIS 2002

Selon les chiffres transmis à votre rapporteur par la DGAFP, au 31 décembre 2012, la fonction publique, hors bénéficiaires de contrats aidés, emploie 5,4 millions de personnes sur le territoire national et représente 20 % de l'emploi total en France (*tableau n°1*).

Tous versants de la fonction publique confondus, le nombre d'agents a progressé de 0,3 % (+ 13 800 agents) en 2012 après une baisse de 0,4 % en 2011 (– 20 700 agents).

**TABLEAU 1 : EFFECTIFS PHYSIQUES DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 2000 ET LE 31 DÉCEMBRE 2012 EN FRANCE (MÉTROPOLE + DOM)**


Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

(1) Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de l'État à partir de 2004.

(2) Depuis 2005, les élèves de l'École polytechnique apparaissent dans le champ des ÉPA de la fonction publique de l'État.

(3) Emploi en France entière, hors contingent, soit les salariés + les non-salariés.

(4) Rapport entre FPE+FPT+FPH / emploi total.

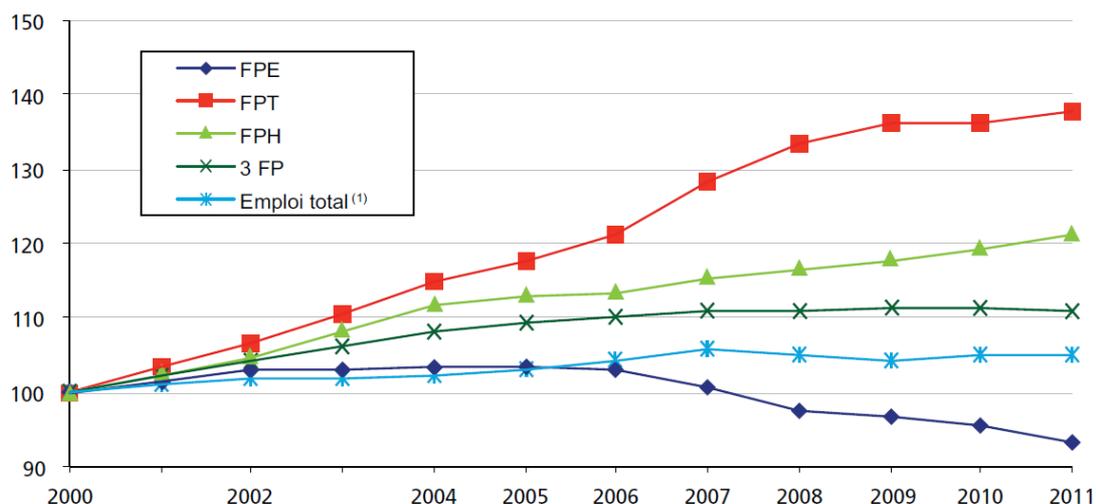
Les 5,37 millions d'agents comptabilisés sur le territoire national ne travaillent pas tous à temps complet. Le décompte des agents en équivalents temps plein (ETP), c'est-à-dire en pondérant les individus par leur quotité de temps de travail hebdomadaire, conduit à un effectif de 4,995 millions.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur pour avis, une personne physique correspond à 0,93 équivalent temps plein en moyenne. C'est dans la fonction publique de l'État que la quotité de travail moyenne des agents est la plus forte, avec 95,1 % d'un temps plein. Dans la fonction publique hospitalière, les agents travaillent, en moyenne, 92,5 % d'un temps complet et dans la fonction publique territoriale, ils travaillent 90,5 % d'un temps complet.

La grande majorité des agents de la fonction publique est titulaire : 71 %, soit 3,8 millions de personnes physiques au 31 décembre 2012. Les non-titulaires (914 100) représentent 17 % de l'ensemble des effectifs (contre 14,7 % en 2002). De plus, les militaires, dont la majorité n'est pas « militaire de carrière », regroupent 6 % des agents publics (soit 304 300 agents). Les 7 % restants sont des agents dont les contrats particuliers ne sont pas régis par les règles de droit commun des agents non titulaires et classés de ce fait en « autres catégories et statuts » (355 700 agents). Dans cette dernière catégorie on distingue notamment les enseignants des établissements privés sous contrat (139 900 personnes), les ouvriers d'État (35 500 personnes), les médecins et internes des hôpitaux publics (111 200 personnes) et les assistants maternels et familiaux (50 000 personnes).

Il ressort du tableau n° 1, l'évolution annuelle moyenne des effectifs dans les trois versants de la fonction publique sur la période 2002-2012 est globalement de + 0,9 %. De plus, si les effectifs globaux ont progressé de 6,7 % sur cette même période, passant de 5,04 millions à 5,37 millions de personnes physiques, la part de l'emploi public dans l'emploi total est restée quasiment stable, aux alentours de 20 %. Votre rapporteur pour avis observe néanmoins que cette évolution globale ne reflète pas les évolutions différentes des effectifs des trois versants de la fonction publique, comme le montre le graphique n°1 ci-après.

**GRAPHIQUE N° 1 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES DEPUIS 2000 EN FRANCE (MÉTROPOLITAINE + DOM)**



Source : DGAFP

(1) Champ emploi total : salariés et non-salariés des secteurs public et privé, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Alors que la fonction publique de l'État a connu une baisse continue de ses effectifs physiques sur la période 2002 et 2012 (– 272 565), de – 0,7 % par an en moyenne, les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé de + 2,9 % en moyenne annuelle (+ 445 952) et ceux de la fonction publique hospitalière de + 1,7 % sur la même période (+ 163 874).

Au sein de la **fonction publique de l'État**, l'effort a été exclusivement porté par les ministères tandis que les effectifs des opérateurs n'ont cessé de croître jusqu'en 2012<sup>(1)</sup>.

S'agissant de la **fonction publique territoriale**, seule une partie de l'augmentation des effectifs – évaluée dans une fourchette de 150 000 à 200 000 personnes physiques par la direction générale des collectivités territoriales – résulterait des transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales liés aux transferts de compétences tandis que le solde des créations d'emplois répondrait à des besoins nouveaux. Durant ces onze années, la part des effectifs des communes dans l'ensemble de la fonction publique territoriale a progressé de 12 points, tandis que celle des établissements publics locaux a progressé de 5 points sur la période. Les parts des départements et régions ont augmenté, respectivement, de 3 et 4 points, en relation avec les transferts de personnels de la FPE vers la FPT (régions et départements). Les communes restent les premiers employeurs avec 55 % du total des agents en 2012. Tout en ayant multiplié leurs effectifs par 8 entre 2000 et 2012, les régions ne représentent que 4,5 % de l'emploi territorial fin 2012.

1 () Voir sur ce point le rapport réalisé par l'inspection générale des finances (IGF), intitulé : « L'État et ses agences », mars 2012, <http://www.economie.gouv.fr/files/2012-rapport-igf-l-etat-et-ses-agences.pdf>.

Dans la **fonction publique hospitalière**, l'augmentation des effectifs résulterait d'une part de l'accroissement de l'activité compte tenu de la croissance et du vieillissement de la population (+ 5 % de l'activité des urgences, + 4 % des consultations externes, + 8,9 % des séances hospitalières entre 2009 et 2012 <sup>(1)</sup>), d'autre part de la mise en œuvre de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail qui aurait conduit à la création nette de 45 000 emplois non médicaux et de 8 000 emplois médicaux selon les estimations de la direction générale de l'offre de soins, auditionnée par votre rapporteur.

## **B. UNE ÉVOLUTION INÉLUCTABLE POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DE DEMAIN**

### **1. Deux étapes préliminaires avant toute réflexion sur les effectifs : définir les missions du service public et se doter d'un outil statistique fiable et commun aux trois versants de la fonction publique**

Une réflexion sur les effectifs dans la fonction publique ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les missions confiées au service public et sur son organisation. La technique du « raboutage » (ou de la réduction homothétique des effectifs dans tous les services) doit donc être exclue sauf à vouloir dégrader la qualité du service rendu aux usagers et leur sécurité, notamment dans le secteur hospitalier public. Il convient donc d'utiliser le levier de la modernisation de l'action publique (MAP) pour élaborer une cartographie des missions actuelles de l'État, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier, au regard des moyens correspondants, avant de s'interroger sur les missions à maintenir, celles susceptibles d'être recentrées et celles qu'il conviendrait d'abandonner, pour adapter convenablement les moyens publics à ces missions.

Ce travail de longue haleine, engagé par le présent Gouvernement, mérite d'être soutenu et approfondi en concertation avec les organisations syndicales et l'ensemble des élus pour maintenir le contrat social, anticiper, préparer et accompagner la société française aux mutations en cours et contribuer à la résorption des déficits publics, condition *sine qua non* d'une action publique efficace et durable.

La question des effectifs dans la fonction publique se heurte également à une difficulté statistique : l'absence d'indicateurs de gestion de ressources humaines communs aux trois versants de la fonction publique, actualisés chaque année et rendus publics, et ce, malgré les efforts croissants de la DGAFP pour améliorer la qualité des chiffres présentés dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique <sup>(2)</sup>.

---

1 () *Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) : « L'évolution des volumes d'activité des établissements de santé : description, déterminants et prévision », Septembre 2013, <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RM2013-145P.pdf>.*

Votre rapporteur pour avis propose donc de confier au Conseil commun de la fonction publique (CCFP), et en particulier à sa formation « emploi public et connaissance statistique de la situation, de la rémunération et des pensions », la mission de définir des indicateurs communs de gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique. Il pourrait alors présenter, chaque année, au Parlement, un rapport analysant l'évolution de ces indicateurs de gestion des ressources humaines. En parallèle, il conviendrait de renforcer les liens entre les différents départements statistiques ministériels et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur lesquels le CCFP peut s'appuyer pour le recueil des données qu'il estimerait pertinentes.

**Proposition n° 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<sup>er</sup> octobre.

## **2. À missions constantes, stabiliser les effectifs dans les trois versants de la fonction publique à l'avenir**

Compte tenu de ces évolutions contrastées et de l'objectif de redressement des comptes publics qui doit être partagé par l'ensemble des administrations publiques, votre rapporteur pour avis considère qu'à missions constantes, tous les employeurs publics devraient 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.

L'objectif de stabilisation des effectifs dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière s'appuierait sur deux leviers complémentaires :

*– l'opportunité démographique liée au volume important de départs en retraite dans les années à venir, en particulier dans la fonction publique territoriale.*

Les agents de la fonction publique sont en moyenne plus âgés que ceux du secteur privé (42 ans contre 40 ans pour le privé <sup>(1)</sup>) mais la situation est contrastée

---

2 () DGAFP, « Rapport sur l'état de la fonction publique, édition 2013 », novembre 2013, [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2012-2013/RA\\_DGAFP\\_2013.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2012-2013/RA_DGAFP_2013.pdf). Néanmoins, les données chiffrées publiées s'arrêtent au 31 décembre 2011 de sorte qu'il ne permet pas d'avoir une vision actualisée de l'évolution des effectifs dans les trois versants de la fonction publique.

1 () Votre rapporteur pour avis observe néanmoins que dans le secteur privé, le recours à des dispositifs de préretraite et de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs, ainsi que des entrées plus précoces sur le marché du travail contribuent à diminuer le poids des plus âgés. À la différence du secteur privé, le principe même de la carrière conduit, dans la fonction publique, au maintien en emploi des « seniors ». De plus, le niveau de diplôme des agents du secteur public, en moyenne plus élevé que celui des salariés du secteur privé, explique des entrées plus tardives dans la vie active, ce qui réduit d'autant le poids des jeunes.

selon le versant de la fonction publique concerné. Ainsi, la part des agents territoriaux ayant 50 ans et plus (35 % des agents) est-elle nettement plus importante que dans la fonction publique de l'État (29 %) ou dans la fonction publique hospitalière (28 %). Seul un agent territorial sur dix a moins de 30 ans et les 50 ans et plus sont trois fois plus nombreux que les moins de 30 ans alors que ce ratio s'élève à 1,9 dans la fonction publique de l'État et à 1,5 dans la fonction publique hospitalière. Les employeurs territoriaux pourraient donc profiter d'une opportunité démographique majeure dans les années à venir à travers le non remplacement d'une partie des départs en retraite.

*– les mutualisations générées à terme par la réforme territoriale d'une part et la réorganisation de l'offre de soins dans le secteur hospitalier d'autre part.*

S'agissant des collectivités territoriales, le projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales adoptées à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014 doit permettre de doter les régions françaises d'une taille adaptée aux enjeux économiques et de mobilité, qui leur permettra d'exercer à la bonne échelle leurs compétences stratégiques, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficacité. 13 régions métropolitaines devraient ainsi se substituer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, aux 22 régions existantes, par l'addition de régions actuelles sans modification des départements qui les composent. Parallèlement, un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), devrait conduire à doter les intercommunalités d'une taille critique d'au moins 20 000 habitants afin que la nouvelle architecture territoriale repose sur un couple régions – intercommunalités, organisées autour de bassins de vie<sup>(1)</sup>. Dans ce nouveau contexte et jusqu'en 2020, les conseils départementaux verraient leur action recentrée sur leurs compétences essentielles (compétences sociales, soutien aux communes, notamment dans les zones rurales, financement des services d'incendie et de secours). Cette nouvelle organisation territoriale devrait permettre à moyen terme de mutualiser les moyens, d'assurer de nouvelles compétences de proximité et d'offrir aux citoyens les services publics de qualité qu'ils attendent.

La modération des effectifs dans la fonction publique territoriale à travers le non remplacement d'une part des départs en retraite prévus et les gains liés à la mutualisation générée à moyen terme par la réforme territoriale est aux yeux de votre rapporteur pour avis nécessaire et réalisable. Elle doit donc être encouragée, en utilisant par exemple, une modulation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : 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.

---

1 () *Projet de loi n° 636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé au Sénat le 18 juin 2014.*

Elle serait par ailleurs vertueuse, sur le plan économique, car l'accroissement des marges de manœuvre budgétaires des collectivités territoriales menant une politique de modération des effectifs serait principalement destiné à l'investissement public ou à l'amélioration des conditions d'emploi des fonctionnaires en place.

**Proposition n° 2** : 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.

Afin d'accompagner cette mesure, votre rapporteur pour avis envisage trois propositions complémentaires destinées à réduire la moyenne d'âge dans les trois versants de la fonction publique.

**Proposition n° 3** : 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 <sup>(1)</sup>.

**Proposition n° 4** : assouplir la réglementation relative aux dispositifs de départ volontaire, éventuellement couplée à l'augmentation du montant de l'indemnité <sup>(2)</sup>.

**Proposition n° 5** : instaurer une politique d'inclusion positive des jeunes de moins de 25 ans dans la fonction publique par la promotion de l'apprentissage et la prise en compte de leur ancienneté dans le service public pour leur permettre d'accéder à la fonction publique par la voie des concours internes ou de concours sur titre et travaux, corrélée à une rénovation du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (Pacte) <sup>(3)</sup>.

S'agissant de la fonction publique hospitalière, l'enjeu lié à la maîtrise des effectifs est d'autant plus important que la masse salariale des agents hospitaliers représente 65 % de l'ensemble des dépenses hospitalières en France en 2013, même si cette part tend à décroître (68 % en 2002).

Le développement de la coopération obligatoire entre établissements qui sera proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de santé ainsi que la

---

1 () *Articles L. 1237-11 à L. 1237-16 du code du travail.*

2 () *Il existe trois régimes distincts d'indemnité de départ volontaire dont les conditions d'octroi et le montant maximal sont très 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).*

mutualisation de certaines fonctions, permettront une diminution progressive des effectifs, notamment dans les fonctions supports, qui n'est pas de nature à remettre en cause la qualité du service ni la sécurité des patients.

Votre rapporteur pour avis observe néanmoins la pénurie croissante de médecins à l'hôpital et regrette l'absence de schéma directif national à la sortie de l'internat assorti d'un dispositif d'incitation financière efficace.

Pour remédier à court terme à cette difficulté, dans le contexte budgétaire actuel, il vous propose donc de généraliser les expérimentations réussies de transfert de compétences de certains actes médicaux vers d'autres professionnels de santé comme les infirmières. Il s'agirait d'actes inscrits dans une délégation de missions qui recouvre les domaines de la prévention, de l'analyse clinique, du diagnostic, de la prescription et du soin curatif ou de suivi. Un tel transfert permettrait non seulement de rendre des soins plus accessibles aux usagers ne serait-ce que par la réduction des délais d'attente, mais pourrait augmenter leur volume par la baisse du coût induit pour leur réalisation <sup>(1)</sup>. Les professionnels paramédicaux pourraient gagner en niveaux de responsabilité et réaliser des actes dans la continuité de leurs compétences socles. De plus, l'évolution de décrets de compétences par missions et non plus par actes pour les professionnels paramédicaux, à l'instar de ce qui se fait en Belgique ou au Canada, serait un changement majeur qui favoriserait une adaptabilité plus rapide des professionnels aux dispositifs sanitaires et médico-sociaux.

**Proposition n° 6 :** 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.

## II. LES RÉMUNÉRATIONS

La masse salariale des agents publics représente 23,2 % des dépenses publiques et 13,3 % du PIB en 2013.

---

3 () *L'article 94 de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale a créé un mode de recrutement, sans concours, dans la fonction publique pour des emplois de catégorie C destiné aux jeunes de 16 à 25 révolus sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue et à ceux dont le niveau de diplôme est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnelle. Un contrat en alternance de un à deux ans leur est proposé par une administration, contrat pendant lequel ils suivent une formation et perçoivent une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum de la fonction publique. Au terme du PACTE et après évaluation concluante de leurs compétences, les jeunes sont titularisés. Le PACTE ouvre droit à une exonération de cotisations sociales pour l'employeur ; il est établi à partir d'un formulaire type.*

1 () *Rappelons que le « coût moyen chargé » d'une infirmière à l'hôpital public est d'environ 40 000 euros contre plus de 80 000 euros pour un médecin.*

## **A. UNE AUGMENTATION CONSTANTE DE LA MASSE SALARIALE QUI MASQUE DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENCIÉES DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juin 2014, la Cour des comptes considère que « *l'État a fait beaucoup plus d'efforts que les collectivités locales et les hôpitaux pour maîtriser sa masse salariale* »<sup>(1)</sup>.

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la masse salariale des agents publics a progressé de 0,5 % par an en moyenne en volume depuis 2002 mais les dépenses de personnel des administrations publiques locales et de sécurité sociale ont augmenté respectivement de 2,8 % et 1,2 % par an en volume contre une baisse annuelle de 0,1 % pour les administrations centrales.

Cette évolution différenciée de la masse salariale entre les trois versants de la fonction reflète tout d'abord l'évolution différenciée des effectifs au sein de l'État, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier, présentée précédemment. Elle résulte également de plusieurs mesures de revalorisation mises en place par l'État, bien plus coûteuses pour les autres employeurs compte tenu de la composition de leur personnel, telles que les augmentations du SMIC, les « coups de pouce » aux bas salaires, les réformes des grilles indiciaires des catégories B et C, le maintien de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) et les hausses de cotisations auprès de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), de l'IRCANTEC et de l'URSSAF dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Votre rapporteur pour avis rappelle en effet que la part des cadres (catégorie A) est beaucoup plus forte dans la fonction publique de l'État que dans les deux autres versants de la fonction publique (55 % contre 9 % seulement dans la fonction publique territoriale et 30 % dans la fonction publique hospitalière).

A l'inverse, la part des agents de catégorie C – principale bénéficiaire des mesures en faveur des bas salaires adoptées depuis 2010 – est de 77 % dans la fonction publique territoriale et de 49,4 % dans la fonction publique hospitalière contre 20,1 % dans la fonction publique d'État.

En conséquence, le niveau des rémunérations des agents territoriaux est moins élevé que dans les deux autres fonctions publique, et que dans le secteur privé : en 2012, le salaire net moyen mensuel dans la fonction publique territoriale s'élevait à 1 848 euros contre 2 242 euros dans le secteur hospitalier, 2 465 euros au sein de la fonction publique d'État et 2 130 euros dans le secteur privé. Ces moyennes recouvrent en outre des situations très diverses comme le montre le tableau n° 3.

---

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

**TABLEAU N° 3 : SALAIRES NETS MENSUELS\* MOYENS PAR SEXE ET PAR CATÉGORIE  
SOCIOPROFESSIONNELLE EN 2012**

FPE (Ministères et établisse						

Sources : DGAFP.

(\*) Exprimés en équivalent temps plein annualisé.

Champ pour la fonction publique de l'État : France entière. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés ; champ pour la fonction publique territoriale : France entière. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés ; champ pour le secteur hospitalier public : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.

Au sein même de la fonction publique territoriale, la situation est également contrastée : par exemple, dans le secteur communal, les très bas salaires sont nombreux dans les 30 000 communes de moins de 10 000 habitants où le régime indemnitaire est souvent moins favorable, tandis que dans les grandes communes, où les métiers d'exécution représentent 70 % des effectifs, la moyenne des salaires avoisine plutôt 1600 euros net mensuel primes comprises.

## **B. DES PROPOSITIONS CIBLÉES POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DÉTERMINANTS DE LA MASSE SALARIALE**

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publiées en juin 2014, la Cour des comptes observe notamment que « *dans de nombreuses collectivités locales, les avancements sont systématiquement accordés à l'ancienneté minimale, sans tenir compte de la manière de servir des agents. Les carrières y sont donc beaucoup plus rapides à statut équivalent que dans la fonction publique d'État (...)* Le pilotage des dépenses de personnel reste de plus embryonnaire dans les collectivités locales et les hôpitaux. Les méthodes d'analyse et de prévision de la masse salariale et de ses déterminants, comme le

*GVT [Glissement-vieillesse-technicité] positif, y sont bien plus frustes que pour l'État. »<sup>(1)</sup>.*

Elle en déduit qu'il faudrait mieux encadrer l'application des règles d'avancement automatique ou à l'ancienneté minimale et les harmoniser entre fonctions publiques, ou encore de renforcer la sélectivité des avancements d'échelons et de grades, par exemple en baissant les taux de promus-promouvables.

Votre rapporteur pour avis estime pour sa part que, dans la fonction publique territoriale, le ralentissement de l'avancement à l'ancienneté maximale doit être mis en parallèle avec la faiblesse du montant des avancements et le niveau peu élevé des rémunérations, de sorte qu'il pourrait avoir pour effet d'aggraver la précarité sociale des agents territoriaux sans dégager d'économies substantielles. De plus, la différenciation des avancements d'échelons couplée à la réduction du nombre de promotions, relève *a priori* de la liberté de gestion des collectivités. Il lui paraît pourtant nécessaire de créer de nouveaux outils de pilotage de la masse salariale dans la fonction publique territoriale.

Dans un premier temps, il pourrait donc être utile d'instaurer une obligation de motivation des décisions d'avancement d'échelon positive, par le chef de l'exécutif territorial ainsi qu'une publication régulière du tableau d'avancement au sein de chaque collectivité. Mieux contrôlée par les élus, qui seraient eux-mêmes davantage sensibilisés aux facteurs d'évolution de la masse salariale, les décisions d'avancement seraient sans doute plus pondérées.

**Proposition n° 7 :** 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.

Dans un second temps, les conditions d'avancements de toutes les catégories d'emplois devraient être harmonisées : les cadres d'emplois d'ingénieur et d'ingénieurs en chef devraient en particulier être définis à parité avec ceux de la filière administrative (attaché et administrateur) de même que les conditions d'avancement de manière à développer la mobilité professionnelle sans désavantager ni favoriser les agents qui changent de métier et de cadre d'emploi. Cela reviendrait, en pratique, à imposer aux agents de catégorie A et B de la filière technique notamment, une obligation de mobilité équivalente à celle imposée aux cadres de la filière administrative.

**Proposition n° 8 :** 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

---

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

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.

Dans la fonction publique hospitalière, la Fédération hospitalière de France (FHF) propose, pour sa part, de contenir les mesures de revalorisation salariale au rythme de l'ONDAM, soit + 2 % entre 2015 et 2017. S'agissant de la politique des avancements, elle suggère de remplacer le dispositif en vigueur par 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.

Votre rapporteur pour avis soutient ces propositions et rappelle que l'article 44 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social permet déjà d'expérimenter un dispositif d'avancement fondé sur la valeur professionnelle dans la fonction publique hospitalière <sup>(1)</sup>. Il observe d'ailleurs qu'au regard des résultats satisfaisants de cette expérimentation dans les deux autres versants de la fonction publique, le Gouvernement a souhaité généraliser ce dispositif dans la fonction publique de l'État dès 2013 <sup>(2)</sup> et dans la fonction publique territoriale dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 <sup>(3)</sup>.

**Proposition n° 9 :** Généraliser l'expérimentation de l'entretien professionnel conduit par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire dans la fonction publique hospitalière dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

À plus long terme, la Cour des comptes appelle à la refonte des grilles salariales dans les trois versants de la fonction publique, pour les décompresser dans le bas et tenir compte de l'allongement de la vie active dans le haut, et alors que les agents sont en moyenne de plus en plus qualifiés. Le tassement des grilles s'est en effet accentué ces dernières années avec la revalorisation du minimum de traitement : 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. En l'absence de réforme, il existe désormais un risque de talonnement de la grille A par le SMIC qui pourrait se matérialiser avant la fin de la décennie. Votre rapporteur pour avis fait sienne cette proposition car il lui semble absolument nécessaire de recréer des espaces indiciaires suffisants pour que les carrières du secteur public restent attractives.

---

1 () *Article 44 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, précisé par le décret n° 1153-2010 du 29 septembre 2010.*

2 () *Circulaire relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.*

3 () *Article 69 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.*

C'est l'un des enjeux majeurs de la négociation sur l'avenir de la fonction publique dans les mois qui viennent.

Par ailleurs, la Cour des comptes met en évidence d'autres leviers d'économies sur la masse salariale, comme la rénovation des rémunérations accessoires et des régimes indemnitaires des fonctionnaires, qui sont nombreux, souvent hérités du passé et devenus inadaptés.

Interrogée sur cet aspect, la DGAFP a confirmé à votre rapporteur pour avis l'extrême complexité de ces éléments de rémunération. Pour ne citer que deux exemples, la DGAFP aurait décompté plus de 4 500 textes indemnitaires applicables dans la fonction publique de l'État, dont 1 800 applicables aux seuls fonctionnaires des ministères financiers. De plus, les cours régionales des comptes ont plusieurs fois dénoncé l'existence de régimes indemnitaires onéreux ou irréguliers (primes payées sans texte ou en l'absence de délibération) dans de nombreuses collectivités <sup>(1)</sup>.

Une harmonisation des situations entre ministères et, plus largement au sein de chaque versant de la fonction publique, voire dans l'ensemble de la fonction publique, est donc indispensable. La Cour des comptes a évoqué plusieurs pistes comme l'intégration de l'indemnité de résidence dans la base indiciaire, un meilleur ciblage des primes de mobilité pour les recentrer sur leur objectif et éliminer les effets d'aubaine, la forfaitisation et le gel du supplément familial de traitement ou encore la révision des majorations en faveur des agents travaillant outre-mer selon le différentiel effectif de coût de la vie et la suppression de la sur-rémunération du temps partiel... <sup>(2)</sup>. Votre rapporteur pour avis est bien conscient de l'ampleur du travail à accomplir et des difficultés sociales que ces mesures pourraient impliquer mais il soutiendra toute démarche en ce sens, dès lors qu'elle aura été évaluée et discutée avec les principaux intéressés.

**Proposition n° 10 :** réviser les grilles indiciaires afin de recréer des espaces indiciaires suffisants pour rendre attractives les carrières des fonctionnaires et harmoniser les rémunérations accessoires et les régimes indemnitaires, pour davantage de justice, dans les trois versants de la fonction publique.

Enfin, votre rapporteur pour avis entend rappeler que l'augmentation des dépenses de personnel – charges comprises – est directement liée aux hausses de cotisations sociales dans la fonction publique territoriale et la fonction publique

---

1 () Cour des comptes, « Les finances publiques locales », rapport thématique, octobre 2013, p. 230, <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales>.

2 () Cour des comptes, « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », 17 juin 2014, précité.

hospitalière à la suite de la réforme des retraites et de la création du dispositif « carrières longues » en 2012 <sup>(1)</sup>.

Le rapport sur les comptes nationaux de la santé présentant la situation économique et financière des hôpitaux publics en 2013 met ainsi en évidence que l'augmentation des charges de la sécurité sociale pour le personnel médical et non médical explique pour plus d'un tiers la progression des charges de personnel contre un quart en 2012. L'évolution entre 2013 et 2012 de la rémunération du personnel non médical a progressé de 2 % environ alors que celle des charges a crû de près de 5 % tandis que pour le personnel médical, les évolutions sont légèrement inférieures, à 5 % pour les rémunérations et plus de 6 % pour les charges <sup>(2)</sup>. Ce rythme de progression des charges pour les employeurs publics hospitaliers et territoriaux n'est pas soutenable à terme, en particulier dans le contexte budgétaire contraint proposé pour la période 2015-2017. Aussi, votre rapporteur pour avis invite-t-il le Gouvernement à éviter toute nouvelle hausse des taux de cotisations sociales et autres contributions à la CNRACL et l'IRCANTEC.

**Proposition n° 11** : 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.

### III. L'ORGANISATION DU TRAVAIL

#### A. LA DURÉE DU TRAVAIL

##### 1. Pour une application généralisée de la durée légale du travail dans les trois versants de la fonction publique

Les décrets n° 2000-815 du 25 août 2000, n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2002-9 du 4 janvier 2002, relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique ont fixé de nouvelles règles applicables aux agents de l'État, qui n'ont pas été modifiées de manière significative depuis lors.

La durée du travail effectif est fixée en principe à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État, ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement, le décompte du temps de travail étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. La durée du travail peut être aménagée en cycles de travail,

1 () *Relèvement en 2013 et 2014 de 1,35 point du taux de cotisation des agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière cotisant à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour contribuer au redressement de leur régime de retraite et relèvement progressif des taux de cotisation à l'Ircantec, pour les agents non titulaires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 jusqu'en 2017.*

2 () *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Comptes nationaux de la Santé, 2013, p. 181 [http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/comptes\\_sante\\_2013.pdf](http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/comptes_sante_2013.pdf).*

hebdomadaires ou annuels, avec possibilité de travailler selon un horaire variable, individualisé, sous réserve des nécessités de service dans certaines conditions.

Néanmoins, la durée annuelle de travail effective de 1607 heures connaît de nombreuses dérogations et peut donc être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des temps de travail qui en résultent (travail de nuit, travail le dimanche, horaires décalés,...). En outre, le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, issu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001a autorisé le maintien des régimes de travail plus favorables mis en place par les collectivités territoriales antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou d'un établissement, prise après avis du comité technique.

Comme le souligne le rapport de M. Bernard Pêcheur sur la fonction publique <sup>(1)</sup>, « *eu égard à la diversité des régimes de travail, et en dépit de l'harmonisation poursuivie en 2001-2002, il paraît nécessaire d'organiser (...) un suivi des pratiques des différentes administrations des trois fonctions publiques [qui] pourrait prendre la forme d'une évaluation de la durée et de l'aménagement du temps de travail, effectuée tous les cinq ans par les corps d'inspection, en lien avec l'une des commissions spécialisées du Conseil commun de la fonction publique* ». Votre rapporteur pour avis soutient vigoureusement cette proposition car il lui semble indispensable de disposer d'un véritable état des lieux de la transposition à la fonction publique de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

Il salue, en ce sens, les travaux menés actuellement par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail dans le secteur public et le secteur privé qui permettra sans doute des comparaisons utiles, mais il considère qu'une évaluation centrée sur la fonction publique en particulier, devrait être conduite par le Gouvernement dès 2015.

En effet, les données relatives au temps de travail effectif dans les trois fonctions publiques sont très parcellaires, voire contradictoires selon les sources, sans parler des difficultés statistiques liées à la définition même de « durée effective de travail » notamment <sup>(2)</sup>.

D'après la réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement par votre rapporteur pour avis, alors que la durée légale minimale annuelle du

---

1 () *Rapport de M. Bernard Pêcheur remis au Premier ministre le 29 octobre 2013, réalisé avec l'assistance de Pascal Trouilly, maître requêtes et Nicolas Labrune, auditeur au Conseil d'État, <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/rapport-Pecheur-2013.pdf>*

2 () *Le code du travail, dans son article L. 3121.1, définit la durée du travail effectif comme « (...) le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et se conforme à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles ». Cette définition est reprise par les dispositions réglementaires s'appliquant au temps de travail dans les trois fonctions publiques. Le temps de travail effectif se distingue ainsi du temps de présence ou encore du temps de travail rémunéré.*

travail effectif des fonctionnaires à plein temps dans les trois fonctions publiques est de 1607 heures, soit 35 heures hebdomadaires en moyenne, la moyenne européenne de la durée hebdomadaire légale du temps de travail s'établit en 2011 à 37,6 heures. L'Autriche, la Grèce et le Luxembourg ont la durée légale la plus élevée, la France et le Portugal, la moins élevée (35 heures). Pour l'Allemagne cette durée hebdomadaire légale s'établit à 39,2 heures, pour la Belgique à 38 heures, pour l'Espagne à 37,5 heures, pour l'Italie à 36 heures, pour le Royaume-Uni à 37 heures, et pour la Suède à 38,3 heures.

D'après l'étude CEO-REXECODE publiée en juin 2014 sur la durée effective de travail en France et en Europe, la durée effective de travail des personnels à temps plein dans le secteur non marchand en France serait de 1 589 heures, soit 18 heures de moins que la durée légale, 79 heures de moins que la moyenne des salariés à temps complet dans le secteur privé en France et 218 heures de moins que les salariés du secteur non marchand en Allemagne (1 807 heures). Concrètement, la différence résulterait principalement du régime d'attribution des jours de congés entre la France (45 jours en moyenne dans la fonction publique en 2010) et l'Allemagne.

**Proposition n° 12 :** 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<sup>er</sup> octobre 2015.

Votre rapporteur pour avis considère au demeurant anormale la situation dans laquelle certaines collectivités territoriales maintiennent encore des régimes de travail dérogatoires à la durée légale du travail, sous prétexte qu'ils aient été mis en place antérieurement à la loi du 19 janvier 2000 <sup>(1)</sup>. Ainsi, la Cour des comptes a-t-elle constaté que la durée annuelle de travail dans les collectivités territoriales est « *très fréquemment inférieure à la durée réglementaire* », voire inférieure à 1 500 heures <sup>(2)</sup>. Or, un tel régime dérogatoire a un coût pour la collectivité concernée : ainsi, pour un temps de travail inférieur de 3 % au temps réglementaire (soit 1 560 heures au lieu de 1 607 heures), il est nécessaire de faire appel à un agent supplémentaire pour 33 agents de la collectivité afin d'obtenir un nombre d'heures de travail équivalent à la durée réglementaire. Le « coût » pour compenser une « perte de temps de travail » de 3 %, dans l'hypothèse où la moitié des collectivités territoriales serait concernée, est estimé à 800 millions d'euros selon la Cour.

Compte tenu du contexte budgétaire actuel et de la nécessaire solidarité entre les administrations publiques, votre rapporteur pour avis propose donc au Gouvernement d'introduire un ultimatum aux collectivités territoriales visant à

1 () En application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

2 () *Cour des comptes, Les finances publiques locales, rapport thématique, octobre 2013, p. 233-234* <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales>.

supprimer ces accords dérogatoires dans le cadre de la négociation collective d'ici la fin de l'année 2015. À défaut, le législateur devra imposer la suppression du dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

De la même manière, votre rapporteur pour avis estime important de soutenir la démarche des établissements hospitaliers qui tentent actuellement de renégocier les accords locaux relatifs à la réduction du temps de travail (RTT) inférieurs à la durée légale de 1607 heures. Pour ce faire, le Gouvernement pourrait, par exemple, inciter l'ensemble des établissements relevant du secteur hospitalier à réviser, au cours de l'année 2015, leurs accords en fixant un objectif d'uniformisation du nombre de jours travaillés sur le territoire tout en respectant la réglementation actuelle. Si dans ce domaine le dialogue social doit être important et permanent, et si une implication forte des directoires et surtout des conseils de surveillance est aussi nécessaire, un fort soutien des pouvoirs publics est indispensable.

**Proposition n° 13** : imposer aux collectivités territoriales et aux établissements du secteur hospitalier 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<sup>er</sup> janvier 2016.

Enfin, votre rapporteur pour avis propose de supprimer le 4° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit que des autorisations spéciales d'absence – qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels – peuvent être accordées aux fonctionnaires, « à l'occasion de certains événements familiaux ». Aucun décret ne les ayant précisées, les conditions d'application sont laissées à l'appréciation des autorités locales qui donnent lieu à des dérives importantes (journées du président de l'exécutif, ...).

**Proposition n° 14** : 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.

D'une façon plus générale, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité de maintenir certains jours fériés sur les onze actuellement offerts aussi bien aux agents publics qu'aux salariés du secteur privé, en particulier au mois de mai, car l'accumulation des jours de congés (en raison de la pratique courante du « pont ») conduit à une désorganisation certaine des services publics et des entreprises privées. À tout le moins, il pourrait être envisagé de supprimer un jour férié au mois de mai quitte à retenir un autre jour férié en compensation, le jour de la rentrée des classes par exemple.

## **2. Instaurer un plan de lutte contre l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique**

Suivre les absences pour raison de santé, améliorer les conditions de travail, le management d'équipes ou la gestion des parcours professionnels, constituent des moyens de plus en plus fréquemment utilisés pour réduire l'absentéisme, qui est directement lié à l'augmentation des risques psycho-sociaux et à l'exposition aux contraintes physiques et morales dans la fonction publique.

Votre rapporteur pour avis estime pour sa part qu'il est temps 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.

### ***a. L'absentéisme dans la fonction publique : une évaluation incertaine mais un coût considérable***

Votre rapporteur pour avis regrette qu'il n'existe pas, à ce jour, de données consolidées de l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique ni même de définition commune de cette notion.

L'indicateur rapportant le nombre de personnes absentes selon les causes d'absence et l'ensemble des effectifs des agents des ministères dans la fonction publique de l'État ne permet pas d'évaluer le nombre moyen de jours d'absence au travail par agent sur l'année.

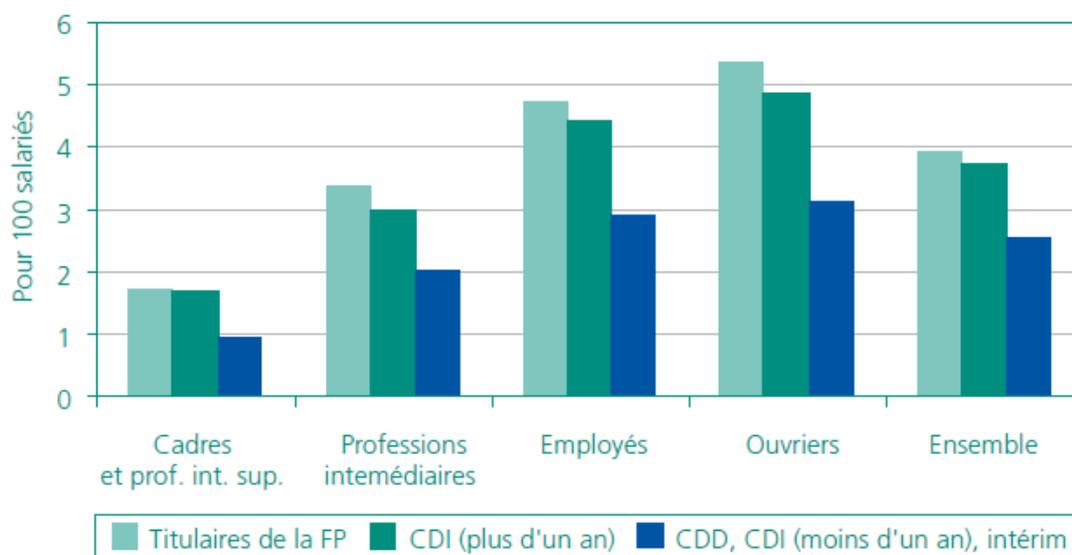
Il n'est pas comparable avec celui utilisé par les enquêtes portant sur le secteur privé pour calculer l'absentéisme (calcul du rapport entre le nombre des journées calendaires d'absence selon la cause d'absence par le nombre de jours calendaires de l'année x les effectifs CDI au 31 décembre).

Il n'est pas non plus comparable avec l'indicateur de la direction générale des collectivités locales (DGCL) qui mesure le nombre de journées d'absence selon les causes d'absence (en jours calendaires) par effectif physique sur emplois permanents. Quant au taux d'absentéisme calculé par la direction générale de l'offre de soins (DGOS), il est encore différent : nombre total de jours d'absences selon les causes d'absence / le nombre d'ETP moyens travaillés de l'année x 365.

Votre rapporteur pour avis en déduit que la formation « connaissances statistiques et évolution de l'emploi public » du Conseil commun de la fonction publique, mentionnée dans sa proposition n° 1, devrait notamment être chargée 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.

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a par exemple démontré, à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE entre 2003 et 2011, que le taux d'absentéisme, au cours d'une semaine de référence, des salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) de plus d'un an et des fonctionnaires ne diffère pas significativement alors que les salariés en CDI récemment embauchés et les salariés en contrat à durée déterminée (CDD) ou en intérim s'absentent significativement moins souvent, comme le montre le graphique n° 2 ci-après.

**GRAPHIQUE N° 2 : PROPORTION DE TRAVAILLEURS ABSENTS POUR DES RAISONS DE SANTÉ SELON LA CATÉGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE ET LE STATUT D'EMPLOI**



Source : Publication de la DARES n° 9, février 2013, Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail.

Champ : salariés et fonctionnaires travaillant en France métropolitaine (sont exclus les apprentis-stagiaires, les salariés des particuliers employeurs et les salariés travaillant à leur domicile)

Au sein de la fonction publique en particulier, les dernières données transmises à votre rapporteur pour avis sur l'absentéisme pour raison de santé sont issues de l'enquête de la DGAFP portant sur l'année 2012 dans les ministères (tableau n° 4 et graphique n° 2).

**TABLEAU N° 4 : CAUSES D'ABSENCE AU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT EN 2004 ET 2012 (EN %)**

Congé ordinaire de maladie			

Source : DGAFP ; Champ : Agents civils des ministères.

Lecture : 2,5 % des agents de l'État étaient en congé de maladie ordinaire, lors de la journée du 25 mars 2010 ; ils étaient 2,9 % à être absents pour ce motif en mars 2004.

<sup>(1)</sup> Le nombre de personnes absentes lors du jour test est rapporté à l'effectif du ministère.

<sup>(2)</sup> Le jour test choisi se situe en période scolaire, ce qui exclut de facto les congés (annuels, RTT, etc.) des enseignants. Cela explique le faible taux d'absence des agents du ministère de l'Éducation nationale pour ce motif puisqu'il ne peut concerner que les personnels administratifs. Compte tenu du poids des enseignants dans la fonction publique de l'État, le même type de résultat est observé (faible taux global d'absence) dans l'ensemble des ministères

**GRAPHIQUE N° 3 : RÉPARTITION DU VOLUME DES JOURS D'ARRÊTS MALADIE PRIS PAR LES AGENTS DES MINISTÈRES SELON LE TYPE DE CONGÉS**

Source : DGAFP

Finalement, la seule statistique disponible et commune aux trois versants de la fonction publique est le nombre moyen de jours d'arrêt pour raison de santé par motif présentée dans le tableau n° 5.

**TABLEAU N° 5 : NOMBRE MOYEN DE JOURS D'ARRÊT POUR RAISON DE SANTÉ PAR MOTIF DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE**

	Fonction publique de l'État (2012)	Fonction publique territoriale (2011)	Fonction publique hospitalière (2012)
Nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé	12,3 <sup>(1)</sup>	21,7	personnel médical : 7,7 personnel non médical : 25,5
dont : pour maladie ordinaire	7,1	11,9	personnel médical : 3,2 personnel non médical : 11,9

Sources : Enquête « Absentéisme pour raison de santé en 2012 », DGAFP ; bilans sociaux 2011, DGCL ; bilans sociaux des établissements publics de santé à fin 2012, ATIH-DGOS ; <sup>(1)</sup> Hors ministère des affaires étrangères.

Ces chiffres sont éloquentes pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ils montrent que le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire sont certes plus faibles dans la fonction publique de l'État (7,1 jours) mais relativement proche de ceux constatés dans les deux autres versants de la

fonction publique (11,9 jours) comme dans le secteur privé (1,6 semaine <sup>(1)</sup> soit 11,2 jours).

En revanche, ils mettent en évidence l'importance des arrêts de longue durée (congés maternité, longue maladie, maladie grave, accidents du travail ou maladie professionnelle) dans la fonction publique territoriale (21,7 jours, soit 10 % du temps de travail effectif) et dans la fonction publique hospitalière pour le personnel non médical (25,5 jours soit 11,3 % du temps de travail effectif).

Ce décalage par rapport à la fonction publique de l'État ou le secteur privé s'explique principalement par le fait que ces personnels sont plus âgés (fonction publique territoriale) ou plus féminisés (fonction publique hospitalière) et sont conduits à travailler sur des postes plus techniques, source de troubles musculo-squelettique, ou davantage en contact avec le public et soumis de ce fait à des risques psychosociologiques plus importants qu'ailleurs. Néanmoins, alors qu'ils sont soumis à ces mêmes risques, le personnel médical est nettement moins absent que le personnel administratif dans le secteur hospitalier. En outre, d'importantes disparités géographiques existent, le nombre de jours d'absence dans le Sud de la France étant bien supérieur qu'ailleurs...

En tout état de cause, ces chiffres traduisent l'existence d'un gouffre financier majeur pour les employeurs publics qui justifie la mise en œuvre d'un plan national d'actions de lutte contre l'absentéisme. De ce point de vue, le bilan mitigé et incomplet de l'instauration puis de la suppression du jour de carence dans la fonction publique appelle à la mise en place d'autres mesures.

***b. L'absence de bilan précis sur la mise en œuvre puis la suppression de la journée de carence dans les trois versants de la fonction publique***

L'article 105 de la loi de finances pour 2012 puis la circulaire du 24 février 2012 ont instauré une journée de carence dans la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le premier jour de congé maladie ordinaire (hors maladie professionnelle) n'était donc plus rémunéré dans la fonction publique. L'article 126 de la loi de finances pour 2014 a abrogé cette disposition.

Dans son avis budgétaire sur le programme *Fonction publique* pour l'année 2014, votre rapporteur avait demandé au Gouvernement un bilan complet de la mise en œuvre puis de la suppression du jour de carence dans les trois versants de la fonction publique. Malheureusement, d'après les informations transmises cette année, ce bilan n'est pas complet.

Pour la fonction publique de l'État, il a été possible d'assurer le suivi de la mise en place du jour de carence à partir des fichiers mensuels de paye des agents de l'État (75 % des effectifs entrant dans le champ de la direction générale des finances publiques - DGFIP) dès le mois de mars 2012. L'exploitation de ces données a montré qu'au total, en 2012, environ 500 000 agents ont fait l'objet

---

1 () Selon l'étude COE-REXECODE, La durée effective du travail en France et Europe, juin 2014.

d'une retenue pour journée de carence, soit 22 % des agents, pour un total de 755 000 journées de carence comptabilisées. Les retenues sur salaires correspondantes s'élèvent à 60,8 millions d'euros. Dans deux tiers des cas, un seul jour de carence a été retenu au cours de l'année. Les femmes ont été plus souvent concernées que les hommes. En première approche, les retenues ont été moins fréquentes chez les non-titulaires. Enfin, la structure par âge des agents ayant fait l'objet d'une retenue pour jour de carence est proche de celle des agents en exercice.

Dans les deux autres versants de la fonction publique et sur le complément des effectifs de l'État n'entrant pas dans le champ de la DGFIP (25 % des effectifs), aucune donnée n'a pu être consolidée. La circulaire du 24 février 2012 avait pourtant demandé la remontée de données trimestrielles par employeur, par statut et par catégorie hiérarchique des agents concernés <sup>(1)</sup>. Seuls quelques employeurs ont effectivement adressé ce tableau à la DGAFP et à la direction du budget, sans qu'il soit possible de consolider les données.

La DGAFP considère néanmoins que les effets du jour de carence pour limiter l'absentéisme n'ont pas été démontrés : le nombre de congés maladie est resté quasiment stable dans la fonction publique de l'État en 2012 et plus des deux tiers des agents ayant eu un jour de carence n'ont eu qu'un arrêt maladie dans l'année. Il n'a pas été mis en évidence de recul significatif généralisé des arrêts de courte durée entre 2011 et 2012 : la proportion d'agents en arrêt court est passée de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique de l'État, de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière mais est restée stable dans la fonction publique territoriale à 1,1 %. Si chez certains employeurs, le nombre d'arrêts a pu diminuer, l'on a pu observer aussi un allongement de la durée des congés maladies.

Auditionnée par votre rapporteur pour avis, la fédération hospitalière de France (FHF) estime que le non-paiement du jour de carence a entraîné une économie de 0,18 % de la masse salariale, ce qui pour l'année 2013 représentait une moindre dépense de l'ordre de 70 millions d'euros, charges comprises, pour l'ensemble des établissements, soit l'équivalent rémunération de près de 1 800 agents. Si globalement une diminution de 0,04 % de l'absentéisme de courte durée a été constatée, ce chiffre cache des évolutions variables selon les établissements. La FHF a constaté qu'environ la moitié des établissements ont connu une diminution parfois forte de l'absentéisme et l'autre moitié une augmentation. Toutefois, elle souligne que pour connaître l'impact d'une mesure sur l'absentéisme, il faut définir des modalités de calcul communes à tous les établissements et disposer d'une série de données sur plusieurs années tant les causes de l'évolution de l'absentéisme sont multiples. Cette préoccupation est largement partagée par l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales et par la fédération nationale des centres de gestion. Selon les remontées obtenues par la FHF, 37 % des agents ont été affectés en moyenne par la journée de carence, avec une part très variable selon les

---

1 () *Circulaire MFPP1205478C du 24 février 2012.*

établissements (de 2 % à 90 %) et en moyenne 1,6 jour de carence par agent (de à 0,7 à 2,25 jours par an).

Globalement, il ressort de l'ensemble des auditions menées par votre rapporteur pour avis que l'introduction d'une journée de carence n'a de sens que si elle s'applique de façon inconditionnelle à la fonction publique et au secteur privé – sans dérogation possible – et si elle s'inscrit dans la durée pour pouvoir en mesurer les effets par l'instauration d'outils statistiques fiables, en commençant par élaborer une définition commune de l'absentéisme.

**Proposition n° 15** : introduire une journée de carence d'ordre public, en cas de congé maladie ordinaire, dans le secteur public et le secteur privé.

*c. Le renforcement du contrôle de l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique en 2014*

Outre l'abrogation du délai de carence, l'article 126 de la loi de finances pour 2014 a prévu deux autres mesures destinées à lutter contre l'absentéisme : d'une part, l'octroi des congés de maladie des fonctionnaires a été encadré par des délais de transmission des arrêts de travail prescrits à peine de réduction de la rémunération et, d'autre part, l'expérimentation du contrôle des arrêts de maladie par les caisses primaires d'assurance maladie des fonctionnaires de l'État a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2015.

En ce qui concerne l'encadrement de l'octroi des congés de maladie par des délais sous peine de réduction de la rémunération, le décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires prévoit désormais que les fonctionnaires, d'ores et déjà soumis à une obligation de transmission de leurs arrêts de travail dans le délai de 48 heures, verront leur rémunération réduite de moitié si, par deux fois sur une période de 24 mois, ils ne respectent pas ce délai de transmission. Les fonctionnaires seront, dès lors, régis par des règles identiques à celles applicables aux salariés du secteur privé et à leurs collègues agents contractuels. Si votre rapporteur pour avis se félicite de l'entrée en vigueur de ce dispositif, il regrette qu'il ait fallu près d'un an pour élaborer ce décret et appelle le Gouvernement à présenter un bilan complet de ce dispositif avant le 4 octobre 2016.

**Proposition n° 16** : 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.

En ce qui concerne l'expérimentation du contrôle des arrêts maladie par les caisses primaires d'assurance maladie – en lieu et place des médecins agréés par le ministère de la Santé – la prolongation jusqu'au 31 décembre 2015 doit permettre d'évaluer le dispositif mis en œuvre afin de déterminer les conditions d'une éventuelle généralisation. Pour la fonction publique de l'État, l'expérimentation concerne l'ensemble des services déconcentrés, des

établissements publics locaux d'enseignement, des établissements publics locaux d'enseignement agricole, des 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 l'administration centrale de Bercy à Paris (hors DGFIP).

Au 30 juin 2014, 59 001 fonctionnaires de l'État étaient concernés par l'expérimentation pour un total de 210 902 arrêts de maladie saisis dans le logiciel dédié au contrôle. 13 058 contrôles ont été effectués par les services des CPAM (taux de contrôle de 6,2 %). Parmi les contrôles effectués, 5,4 % des arrêts n'étaient pas médicalement justifiés le jour du contrôle. Les arrêts de maladie médicalement injustifiés ont majoritairement donné lieu à une reprise du travail.

Votre rapporteur pour avis soutient la prolongation de cette expérimentation et observe avec satisfaction l'existence de bonnes pratiques dans certaines collectivités territoriales pour mieux contrôler les arrêts maladie. Ainsi, par exemple, certaines agglomérations ont-elles introduit un dispositif de suivi des absences pour longue maladie par le personnel de la direction des ressources humaines qui poursuit un double objectif : garder un contact régulier avec l'agent pendant toute la durée de son arrêt maladie et concevoir avec lui la possibilité d'une reprise du travail avant la fin de son congé s'il le souhaite. De même, certaines collectivités calculent le taux des agents « toujours présents », c'est à dire la part des agents n'ayant eu aucune absence sur les douze derniers mois car il permet de mesurer si l'absentéisme concerne une population étendue ou, au contraire, restreinte de la collectivité.

D'autres actions pourraient utilement être mises en œuvre pour réduire l'absentéisme dans les trois versants de la fonction publique dans le cadre plus général des négociations relatives à l'amélioration du bien-être au travail.

## **B. L'AMÉLIORATION DU BIEN-ÊTRE AU TRAVAIL**

Les enquêtes réalisées auprès des travailleurs européens mesurent, à travers plusieurs indicateurs, l'évolution du bien-être au travail. Elles montrent notamment une amélioration générale de la satisfaction des travailleurs eu égard à la réduction du temps de travail entre 1995 et 2010. Si la France enregistre la plus grande augmentation de cet indicateur dans l'ensemble de l'Union européenne, elle affiche en revanche la note la plus faible au regard de l'évolution de la qualité intrinsèque du travail, qui tient compte de la qualité du travail lui-même (aptitudes au travail, complexité des tâches, formation continue...), de l'environnement social des travailleurs (soutien social, relations entre les managers et les employés, abus...), de l'environnement physique et de l'intensité du travail (pression au travail, conflits émotionnels...) <sup>(1)</sup>.

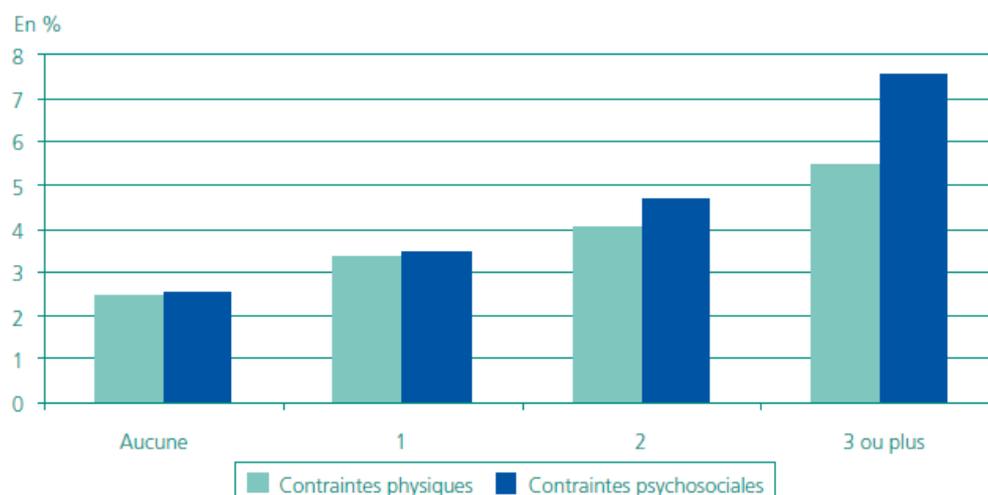
---

1 () Source : Eurofound 2012 citée par l'observatoire de l'action publique de la Fondation Jean Jaurès.

Or, l'enquête de la DARES précitée sur les absences au travail des salariés pour raisons de santé montre que la proportion des salariés absents pour des raisons de santé augmente en fonction du niveau d'exposition aux contraintes physiques et psychosociales comme le montre le graphique n° 4 ci-après.

L'amélioration du bien-être au travail doit donc constituer un axe fondamental de la politique des ressources humaines à conduire dans les trois versants dans la fonction publique. Une telle politique doit être fondée sur le management des ressources humaines plutôt que sur une gestion administrative des effectifs. Elle serait ainsi source de satisfaction pour les agents publics et les usagers et devrait permettre de réaliser des économies en agissant, en amont, sur les causes de l'absentéisme.

**GRAPHIQUE N°4 : PROPORTION DE SALARIÉS ABSENTS POUR RAISONS DE SANTE SELON LE NIVEAU D'EXPOSITION AUX CONTRAINTES PHYSIQUES ET PSYCHOSOCIALES**



Source : Publication de la DARES n° 9, février 2013, Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail <sup>(1)</sup>.

Les contraintes physiques comprennent les postures pénibles ou fatigantes, port de charges lourdes, exposition aux bruits et vibration, contact ou respiration de produits dangereux. Les contraintes psychosociales comprennent l'obligation de se dépêcher pour accomplir son travail, l'exposition à des agressions physiques ou verbales ou à des risques d'accident.

Champ : salariés et fonctionnaires travaillant en France métropolitaine (sont exclus les apprentis-stagiaires, les salariés des particuliers employeurs et les salariés travaillant à leur domicile)

## **1. Instaurer une dynamique participative et collective d'amélioration des conditions de travail**

Le travail doit être un facteur d'épanouissement personnel. Aussi les employeurs publics gagneront-ils travailler en partenariat avec les agents publics, et leurs représentants syndicaux, à l'amélioration de leurs conditions de travail.

1 ( ) À voir sur le site : [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors\\_collections/Absences-raisons-de-sante-2013.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/Absences-raisons-de-sante-2013.pdf).

Une démarche participative devrait être engagée plutôt qu'une stratégie directive au sein de chaque service de chaque administration, en privilégiant la dynamique collective et la souplesse dans l'organisation du travail, axée sur la réponse aux besoins des usagers.

Plusieurs actions sont susceptibles d'être ainsi définies et mises en œuvre au niveau le plus opérationnel. Elles peuvent se décliner autour de quatre axes :

– la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle : création de crèches pour le personnel, développement du télétravail, formations à usage personnel... ;

– le management des équipes : formation des encadrants au management (motivation des personnels, gestion du temps, gestion du stress...), à la prévention des risques psycho-sociaux et des troubles musculo-squelettiques ; organisations de réunions et de temps d'échange entre le chef de service et ses agents, entretien systématique de retour au travail après absence... ;

– l'organisation du travail : participation des agents publics à la réorganisation du service, à l'élaboration d'un plan de prévention à l'usure du travail, à l'aménagement de l'organisation du travail...

– la stratégie et la communication : déploiement de projets de service, définition de valeurs managériales et déontologiques propres au service, communication semestrielle sur les chiffres de l'absentéisme au sein du service, élaboration d'enquête de satisfaction dans le travail...

Afin de favoriser l'implication des agents publics au processus de décision, votre rapporteur pour avis suggère de développer la pratique des « boîtes à idées ». Le fait de considérer qu'une décision peut être initiée par n'importe quel agent dans le service relève d'un management horizontal et permet donc de valoriser la créativité des agents. De plus, cette pratique permet de faire naître des débats, qui, s'ils sont gérés correctement, permettent de mettre en exergue les visions communes de différents individus et crée donc une synergie de groupe créatrice de valeur ajoutée tout en fédérant une équipe autour d'un projet. *In fine*, c'est bien le chef de service ou le directeur qui mettra en application telle ou telle idée mais il aura pris soin de créer une dynamique qui permettra à son équipe de se souder autour d'un point d'amélioration au sein de son service. Il sera également plus simple de gagner en productivité si chacun est en mesure de proposer des améliorations sur son poste de travail.

<p><b>Proposition n° 17</b> : 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 ».</p>
--

## 2. Accompagner les agents publics dans la conduite du changement

La fonction publique, dans ses trois versants, doit sans cesse faire face à des plans de restructuration majeurs pour tenir compte de la contrainte budgétaire et améliorer l'efficacité des services. La révision générale des politiques publiques (RGPP), puis la modernisation de l'action publique (MAP) ou encore la réforme territoriale en cours d'adoption au Parlement en sont les dernières manifestations.

Or, les agents publics sont inquiets. Prompts à faire leur travail dans les meilleures conditions, ils souffrent aujourd'hui d'une certaine overdose de réformes. Et pourtant, ces réformes sont incontournables.

Votre rapporteur pour avis en déduit qu'il convient d'être plus prudent qu'auparavant dans la conduite du changement et de rassurer davantage les personnels concernés par ces changements. Ainsi, toute réforme structurelle ne devrait être engagée que si elle est liée à une démarche d'accompagnement globale des agents publics prévue en amont de la réforme.

Cet accompagnement des personnels dans la conduite du changement aura nécessairement un coût budgétaire à court terme mais votre rapporteur pour avis estime qu'il sera largement compensé à moyen terme si les agents ont compris le sens de la réforme engagée et n'ont pas le sentiment d'en pâtir personnellement. Dans ce cadre, les employeurs publics doivent davantage favoriser le reclassement professionnel y compris dans d'autres collectivités et administrations en veillant, à tout le moins, à maintenir le salaire des agents. De façon générale, il est urgent d'introduire, dans tout projet de réforme organisationnelle, un plan d'accompagnement des personnels dans la conduite du changement, présentant les conséquences opérationnelles de la réforme du point de vue des agents et les moyens correspondants.

S'agissant plus particulièrement des conséquences de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement <sup>(1)</sup>, votre rapporteur pour avis estime important que ce dernier définisse, en amont, une norme nationale précisant les modalités d'alignement des conditions de rémunération et de durée du travail applicables aux personnels concernés par cette réorganisation institutionnelle ainsi que les conditions de prises en charge des conséquences matérielles qui pourront en résulter (frais de déménagement...).

**Proposition n° 18 :** 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.

---

1 () *Projet de loi n° 635 relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, déposé au bureau de la Présidence du Sénat le 18 juin 2014.*

**Proposition n° 19** : 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 personnels concernés par cette réorganisation des services publics ainsi que les conditions de prises en charge des conséquences matérielles qui pourront en résulter (frais de déménagement...).

### **3. Valoriser l'exemplarité des agents publics**

En consacrant l'exemplarité des fonctionnaires dans l'exercice quotidien de leurs missions au service de l'intérêt général, et en reconnaissant les valeurs portées par la fonction publique, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2013, exprime la confiance que le Gouvernement porte aux agents publics.

La proclamation des valeurs fondamentales de la fonction publique, le renforcement du cadre juridique relatif à la déontologie et aux règles de cumuls ainsi que la modernisation des règles de mobilité des agents publics forment un ensemble cohérent de dispositions qui illustre la vision d'une fonction publique de qualité, dotée de règles statutaires clarifiées et d'une approche déontologique renforcée. Votre rapporteur pour avis ne peut donc qu'inviter le Gouvernement à inscrire ce projet de loi à l'ordre du jour de notre assemblée dans les plus brefs délais car il contribuera également à améliorer les conditions de travail des fonctionnaires.

**Proposition n° 20** : 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.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

## ANNEXE N° 1 : LES CRÉDITS DU PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » POUR 2015

### AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2015	FCD ET ADP attendues en 2015
01	Formation des fonctionnaires	249 549	73 755 600		5 536 141	<b>79 541 290</b>	
02	Action sociale interministérielle		113 390 649	6 799 366	2 152 619	<b>122 342 634</b>	<b>1 024 000</b>
<b>Total</b>		<b>249 549</b>	<b>187 146 249</b>	<b>6 799 366</b>	<b>7 688 760</b>	<b>201 883 924</b>	<b>1 024 000</b>

### CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014	FCD ET ADP attendues en 2014
01	Formation des fonctionnaires	249 549	73 755 600		5 536 141	<b>79 541 290</b>	
02	Action sociale interministérielle		113 390 649	7 768 673	2 152 619	<b>125 283 441</b>	<b>1 024 000</b>
<b>Total</b>		<b>249 549</b>	<b>187 146 249</b>	<b>7 768 673</b>	<b>7 688 760</b>	<b>204 824 731</b>	<b>1 024 000</b>

## ANNEXE N° 2 : CONSOLIDATION DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ACTION « FORMATION DES FONCTIONNAIRES »

### EMPLOIS DES OPÉRATEURS Y COMPRIS OPÉRATEURS MULTI-IMPUTÉS SI PROGRAMME CHEF DE FILE

Intitulé de l'opérateur	Réalisation 2013				LFI 2014				PLF 2015			
	ETPT rémunérés par ce programme	ETP/ETPT rémunérés par les opérateurs			ETPT rémunérés par ce programme	ETP/ETPT rémunérés par les opérateurs			ETPT rémunérés par ce programme	ETP/ETPT rémunérés par les opérateurs		
		Sous plafond	Hors plafond	Dont contrats aidés		Sous plafond	Hors plafond	Dont contrats aidés		Sous plafond	Hors plafond	Dont contrats aidés
ENA – École d'administration		507	7	2		515	8	4				
		497	7	2		514	8	4		511	9	5
Instituts régionaux d'administration		765				858						
		765				845						
<b>Total ETP</b>		<b>1 272</b>	<b>7</b>	<b>2</b>		<b>1 373</b>	<b>8</b>	<b>4</b>				
<b>Total ETPT</b>		<b>1 262</b>	<b>7</b>	<b>2</b>		<b>1 359</b>	<b>8</b>	<b>4</b>		<b>1 354</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

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

— Mme Marie-Anne LÉVÊQUE, directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

— M. Thierry LE GOFF, directeur général adjoint de l'administration et de la fonction publique

— M. Pierre COURAL, chef du service du pilotage et des politiques transversales

— Mme Isabelle ROLIN, secrétaire générale

### **• Ministère des Affaires sociales et de la Santé**

— M. Jean DEBEAUPUIS, directeur général de l'offre de soins (DGOS)

### **• Ministère de l'intérieur**

— M. Serge MORVAN, directeur général des collectivités locales (DGCL)

— M. Christophe PEYREL, adjoint au directeur général des collectivités locales, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique

### **• Cour des comptes**

— M. Didier MIGAUD, Premier président

— M. Henri PAUL, président de chambre, rapporteur général

— M. Mohammed ADNÈNE TROJETTE, conseiller référendaire, chargé de mission auprès du Premier président

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

— M. Jean-Marc CANON, secrétaire général

— M. Eric DORN, secrétaire national fédérations service publique

### **• Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)**

— Mme Mylène JACQUOT, secrétaire générale adjointe CFDT Fonctions publiques

— M. François JABOEUF, secrétaire général adjoint CFDT Fonctions publiques

- **UNSA Fonction publique**

- M. Guy BARBIER, secrétaire général

- M. Alain PARISOT, secrétaire national

- **Union syndicale Solidaires Fonctions publiques et assimilés**

- Mme Dorine PASQUALINI, déléguée adjointe

- **Fédération hospitalière de France**

- M. Gérard VINCENT, délégué général

- Mme Nadine BARBIER, responsable du pôle ressources humaines

- **Fédération nationale des centres de gestion**

- M. Michel HIRIART, président

- M. Olivier AYMARD, directeur

- **Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités**

- Mme Valérie CHATEL, présidente

- **Fondation IFRAP** <sup>(1)</sup>

- Mme Agnès VERDIER-MOLINIÉ, présidente

- M. Samuel-Frédéric Servièrè

- **Fondation Concorde**

- M. Michel ROUSSEAU, président

- **Terra Nova**

- M. Jacques SAURET, président du groupe de travail « Modernisation de l'action publique »

- **L'Observatoire Social International**

- M. Marc DELUZET, délégué général

- **Fondation Jean Jaurès**

- Mme Mihaela M. SIMILIE, experte associée à l'Observatoire de l'action publique

---

<sup>1</sup> () *Cet organisme a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

## LISTE DES PROPOSITIONS

### **A. Propositions concernant les effectifs**

**Proposition n° 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<sup>er</sup> octobre.

**Proposition n° 2** : 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° 3** : 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° 4** : assouplir la réglementation relative aux dispositifs de départ volontaire, éventuellement couplée à l'augmentation du montant de l'indemnité.

**Proposition n° 5** : instaurer une politique d'inclusion positive des jeunes de moins de 25 ans dans la fonction publique par la promotion de l'apprentissage et la prise en compte de leur ancienneté dans le service public pour leur permettre d'accéder à la fonction publique par la voie des concours internes ou de concours sur titre et travaux, corrélée à une rénovation du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (Pacte).

**Proposition n° 6** : 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° 7** : 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° 8** : 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° 9** : Généraliser l'expérimentation de l'entretien professionnel conduit par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire dans la fonction publique hospitalière dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**Proposition n° 10** : 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° 11** : 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° 12** : 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<sup>er</sup> octobre 2015.

**Proposition n° 13** : 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<sup>er</sup> janvier 2016.

**Proposition n° 14** : supprimer le 4<sup>o</sup> 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° 15** : introduire une journée de carence d'ordre public, en cas de congé maladie ordinaire, dans le secteur public et le secteur privé.

**Proposition n° 16** : 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° 17** : 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° 18** : 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° 19** : 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° 20** : 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.