



N° 1307

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018

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° 1255)
de finances pour 2019

TOME II

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

FONCTION PUBLIQUE

PAR MME ÉMILIE CHALAS
Députée

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure pour avis au plus tard le 10 octobre 2018.

À cette date, **62 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteure pour avis. À la date de rédaction du présent rapport, **81 %** des réponses lui étaient parvenues.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE	7
I. DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN LÉGÈRE BAISSSE (- 2,3 %)	7
II. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE STABLES (+ 0,3 %)	9
III. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE REDÉPLOYÉS HORS DU PROGRAMME 148	10
DEUXIÈME PARTIE : LE MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE	13
I. LE MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UN ENJEU TRANSVERSAL RECOUVRANT DES RÉALITÉS MULTIFORMES	14
A. ADAPTER L'ENSEMBLE DES FORMATIONS AUX ATTENTES ET BESOINS PROFESSIONNELS DES EMPLOYEURS ET DES AGENTS	14
1. Des actions de formation professionnelle présentant des résultats contrastés.....	14
2. Rénover l'organisation et les outils de la formation	16
a. La réforme de la formation initiale à l'ÉNA et dans les IRA.....	16
b. La nécessaire modernisation des structures de formation.....	16
c. La montée en charge du compte personnel d'activité dans la fonction publique....	17
3. Favoriser la mobilité des agents formateurs et des agents formés : deux exemples concrets dans la fonction publique territoriale	17
B. RÉNOVER LE CADRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	18
1. Diversifier les voies d'accès à la fonction publique	19
a. Maintenir le concours en tant que voie d'accès au statut de fonctionnaire.....	19
b. Favoriser le recrutement d'agents publics contractuels	20
2. Renforcer les mobilités inter-versants et entre les secteurs public et privé	22

II. DÉVELOPPER ET DIFFUSER UNE CULTURE MANAGÉRIALE : UN LEVIER INDISPENSABLE À LA TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	23
A. APPRENDRE À MANAGER	23
1. L'enseignement du management dans le cadre de la formation initiale des élèves fonctionnaires	24
2. L'accompagnement managérial de tous les encadrants dans le cadre de la formation professionnelle.....	24
a. La fonction publique de l'État	25
b. La fonction publique territoriale.....	26
B. STIMULER L'INNOVATION MANAGÉRIALE	28
1. La montée en puissance du fonds d'innovation RH (FIRH) conjuguée au lancement d'une « <i>bibliothèque des initiatives RH</i> » en 2019	28
2. L'ouverture de l'École de l'innovation managériale en Occitanie	30
3. Le développement de structures souples d'échanges et de partage	30
TROISIÈME PARTIE : SUIVI DES PROPOSITIONS DE L'AVIS BUDGÉTAIRE POUR 2018	33
EXAMEN EN COMMISSION	41
PERSONNES ENTENDUES	61
LES 14 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS	63

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 » lancée à l'automne 2017, un cycle de concertations piloté par M. Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, s'est déroulé tout au long de l'année 2018. Le 1^{er} février 2018, le premier comité interministériel de la transformation publique (CITP) a défini quatre axes de discussion avec l'ensemble des organisations syndicales représentées au sein des trois versants de la fonction publique : la fluidification du dialogue social, la rénovation de la politique de rémunération, le renforcement de l'accompagnement des évolutions de carrière et l'élargissement des recrutements contractuels.

À l'issue de près d'une année de dialogue, le constat partagé d'une nécessaire et profonde mutation de l'action publique justifie désormais l'adoption de mesures ambitieuses, à la mesure des défis auxquels l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier sont aujourd'hui confrontés. La fonction publique doit se réinventer. Bien sûr, il ne s'agit pas de renier son histoire ni d'oublier ce qui fonde sa légitimité et donc les spécificités qui lui sont propres. Cependant, il convient de lui donner des outils concrets par lesquels elle pourra se moderniser, au plus près des attentes des agents publics, tout en renforçant son efficacité au service des citoyens.

Au cœur de la réforme de l'État, le futur projet de loi de transformation de la fonction publique qui sera déposé devant le Parlement au cours de l'année 2019 s'inscrit résolument dans cette perspective. La stratégie poursuivie vise à décloisonner les réflexions engagées sur l'ensemble de ces sujets, qu'il s'agisse de stimuler la mobilité des agents publics au sein des trois versants ou avec le secteur privé, de diversifier les recrutements et de garantir une formation initiale et professionnelle adaptée aux enjeux qui entourent la gestion publique contemporaine.

Dans le contexte de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le programme n° 148 *Fonction publique* inclus au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* regroupe des crédits budgétaires dévolus à la fonction publique de l'État qui se répartissent entre trois actions pilotées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le présent avis budgétaire détaille l'évolution de ces crédits par rapport à l'année précédente et présente un suivi de la réalisation des douze préconisations formulées par votre rapporteure en 2017. Si les contraintes budgétaires demeurent importantes, de nombreuses pistes d'amélioration suggérées par votre rapporteure ont déjà été mises en œuvre. Enfin, une analyse thématique portant sur le management permet de dresser un panorama et d'émettre plusieurs propositions concrètes ayant vocation à réussir la transformation de la fonction publique, conformément à un objectif de souplesse et d'efficience vers lequel doit tendre l'action publique du XXI^e siècle.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

Le montant des crédits alloués au programme 148 *Fonction Publique* s'élève à 206,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) contre 238,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018. Le programme se décline en trois actions : formation des fonctionnaires (action n° 1), action sociale interministérielle (action n° 2) et appui et innovation des ressources humaines (action n° 3).

Cette évolution représente **une baisse de près de 32 millions d'euros soit environ – 13,3 %** par rapport à la loi de finances pour 2018. Cette forte diminution s'explique essentiellement par le transfert des crédits dédiés à l'apprentissage au sein de l'action n° 3, soit 29,8 millions d'euros en 2018, vers l'ensemble des programmes au sein desquels l'apprentissage est mis en œuvre.

I. DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN LÉGÈRE BAISSÉ (– 2,3 %)

Le montant global des dépenses de **l'action n° 1** « *Formation des fonctionnaires* » s'élève à 82,5 millions d'euros en AE et CP contre 84,4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018. Cette prévision budgétaire représente donc une diminution de 2,3 % des crédits de formation des fonctionnaires, ce qui constitue une rupture avec la trajectoire d'augmentation constatée entre 2016 et 2018 (+ 2,1 % entre 2017 et 2018 et + 6,3 % entre 2016 et 2017).

Ces crédits correspondent à des dépenses de fonctionnement (76,6 millions d'euros, soit - 2,4 % par rapport à 2018) et d'intervention (5,7 millions d'euros, soit un montant inchangé).

Les dépenses de fonctionnement se subdivisent en deux catégories : d'une part, les subventions pour charges de service public versées à l'École nationale d'administration (ÉNA) ainsi qu'aux Instituts régionaux d'administration (IRA) qui représentent 74,2 millions d'euros et, d'autre part, les dépenses autres que celles relative au personnel, s'élevant à 2,4 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public de l'ÉNA s'élève à 30,2 millions d'euros, soit – 2,8 % par rapport à 2018. Le plafond d'emplois fixé pour 2019 correspond à 467 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit – 24 ETPT par rapport à 2017. Pour 2019, la décomposition est la suivante : 160 ETPT d'élèves (- 10 ETPT), 122 ETPT de stagiaires de cycles préparatoires (- 10 ETPT) et 185 ETPT de personnels permanents (- 4 ETPT). Depuis 2008, les effectifs de l'ÉNA observent une diminution de 20 %, soit l'équivalent de 46 suppressions d'emplois. Cette évolution s'inscrit dans la trajectoire de rééquilibrage financier à court terme de l'ÉNA, parallèlement à la réforme de la formation initiale, qui aboutira, dès 2019, à réduire la durée de la scolarité de 24 à 21,5 mois.

En 2019, l'ÉNA ouvrira à titre expérimental un quatrième concours d'entrée réservé aux titulaires d'un doctorat, conformément au décret n° 2018-793 du 14 septembre 2018. **Votre rapporteure approuve cette mesure qui favorise une meilleure diversification du recrutement tout en garantissant un haut degré de sélection.** En revanche, la baisse continue du nombre de candidats présents aux épreuves d'admissibilité au concours interne (seulement 220 candidats en 2017 pour 32 postes ouverts) fragilise la sélectivité de cette voie d'accès. Cette situation souligne l'existence de freins qui dissuadent de nombreux fonctionnaires disposant de l'ancienneté requise de se présenter au concours eu égard à la perte de revenu substantielle qu'implique la scolarité à l'ÉNA par rapport au revenu généralement perçu par ces agents publics.

Proposition n° 1 : mettre en œuvre des mesures de compensation salariale afin de garantir le maintien du niveau de revenu des candidats admis au concours interne de l'ÉNA. Le coût de cette mesure pourrait être compensé par une réduction du nombre de places offertes dans le cadre du concours interne, afin de renforcer la sélectivité de cette voie d'accès.

La subvention pour charges des IRA s'élève à 44 millions d'euros, soit une baisse de - 2,7 % par rapport à 2018. Le plafond d'emplois fixé pour 2019 correspond à 728 ETPT, soit - 109 ETPT par rapport à 2018. Cette forte diminution s'explique par la mise en œuvre de la réforme de la scolarité des élèves des IRA qui vise à raccourcir de 12 à 8 mois la durée de la formation initiale. L'année 2019 constitue une année de transition entre l'ancien et le nouveau système, aboutissant ainsi à une moyenne annuelle de 623 ETPT d'élèves auxquels s'ajoutent 105 ETPT de personnels permanents.

Au sein des dépenses de fonctionnement, 2,4 millions d'euros sont prévus afin de financer des dotations en matière de formation interministérielle. Ce montant se décompose en trois catégories : 1,5 million d'euros pour soutenir des actions diverses à l'échelle déconcentrée, 0,5 million d'euros pour réaliser un marché public de prestation de conseil en matière de ressources humaines et 0,4 million d'euros afin d'organiser deux sessions de concours d'accès aux cinq IRA en 2019 eu égard aux conséquences induites par la réforme de la scolarité précitée.

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 5,7 millions d'euros, soit un montant inchangé par rapport à 2018. Elles se déclinent en allocations pour la diversité dans la fonction publique (3 millions d'euros répartis en 1 500 allocataires à raison de 2 000 euros chacun), subventions aux organisations syndicales représentatives (2,2 millions d'euros), subventions aux vingt-six centres de préparation à l'administration générale IPAG/CPAG (0,4 million d'euros) et subventions à divers organismes dont le réseau des écoles de service public (0,1 million d'euros).

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

l'évolution du coût complet du recrutement et de la formation d'un élève à l'ÉNA (environ 83 200 euros par an, stable par rapport à 2018) et dans les IRA (environ 69 700 euros par an, en hausse de 15 % en raison des modalités de calcul du nombre d'ETPT d'élèves afférentes à la réforme de la scolarité en 2019).

II. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE STABLES (+ 0,3 %)

L'action n° 2 « *Action sociale interministérielle* » fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2019, d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 119,8 millions d'euros en AE et CP (contre 119,5 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale pour 2018).

Ces crédits, stables par rapport à 2018, financent des prestations individuelles et collectives réalisées dans le but d'améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles. Ils se subdivisent en trois catégories regroupant des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire l'ensemble des prestations d'action sociale individuelles et collectives (110,2 millions d'euros), des dépenses d'investissement relatives à des programmes de rénovation immobilière de restaurants inter-administratifs (5,7 millions d'euros) et des dépenses d'intervention correspondant à la dotation d'aide au maintien à domicile des agents publics retraités en situation de dépendance (3,9 millions d'euros).

Les prestations individuelles s'élèvent à un montant de 84,6 millions d'euros. Celui-ci correspond à l'ensemble des aides versées en faveur des familles (38,5 millions d'euros pour les chèques-vacances et 33,1 millions d'euros pour les chèques emploi service universel relatifs à la garde des jeunes enfants de moins de six ans) et aux aides au logement (8,5 millions d'euros pour l'aide à l'installation des personnels de l'État et 0,3 million d'euros pour financer l'accès à un logement d'urgence). En outre, une dotation de 4,1 millions d'euros est également prévue afin de financer les actions menées par les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS).

Les prestations collectives sont valorisées à hauteur de 25,6 millions d'euros. Elles correspondent essentiellement aux réservations de places en crèches dont le parc atteint actuellement plus de 3 200 places, soit 300 berceaux supplémentaires par rapport à 2018.

Deux indicateurs de performance permettent d'évaluer l'objectif d'optimisation des réponses apportées aux besoins des agents en matière d'action sociale. Il s'agit de garantir la maîtrise des coûts de gestion des prestations d'action sociale (indicateur 3.1) et de réservation d'une place en crèche (indicateur 3.2). L'indicateur 3.1 fait apparaître une légère diminution des coûts de gestion qu'implique le recours à des prestataires extérieurs. L'indicateur 3.2 présente le coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche : la prévision s'élève à 8 400 € pour 2019 et 8 000 € pour 2020, grâce au renouvellement des marchés de réservation dans des conditions financières plus favorables à l'administration.

III. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE REDÉPLOYÉS HORS DU PROGRAMME 148

L'action n° 3, créée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016 afin de financer des dépenses en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État, voit cette année son champ d'action profondément modifié, en raison du transfert des crédits dédiés au développement de l'apprentissage vers l'ensemble des programmes finançant ainsi directement le recours aux apprentis.

L'action n° 3 est dotée d'une enveloppe budgétaire d'environ 4,6 millions d'euros, près de 30 millions d'euros de moins qu'en 2018, soit le montant correspondant au financement de l'apprentissage. Cette modification de périmètre se justifie par une volonté de simplifier le financement de l'apprentissage, c'est-à-dire l'ensemble des actions relatives à la formation et à la rémunération des apprentis dans la fonction publique de l'État.

Depuis 2016, la domiciliation des fonds destinés à l'apprentissage au sein de l'action n° 3 du programme 148 rendait nécessaire le transfert de ces crédits autorisé par décret vers l'ensemble des programmes ayant recours à des apprentis. Ainsi, les décrets n° 2018-663 du 26 juillet 2018 et n° 2018-690 du 1^{er} août 2018 ont prévu le transfert de crédits d'un montant de 29,6 millions d'euros à destination de 49 programmes. À compter de 2019, chaque programme compétent disposera directement des crédits dédiés à l'apprentissage, sans que ces derniers ne soient initialement regroupés au sein d'un même programme.

Si cette évolution assouplit les modalités de gestion budgétaire au sein de chaque programme, elle nuit à la lisibilité des actions menées en faveur de l'apprentissage. Il apparaît ainsi plus difficile d'évaluer précisément les variations éventuelles des enveloppes budgétaires destinées à financer l'apprentissage, en l'absence d'un montant consolidé à l'échelle interministérielle. **Votre rapporteure réaffirme la nécessité de développer l'apprentissage dans la fonction publique, conformément à l'objectif de recrutement de 10 000 apprentis en 2018.**

Proposition n° 2 : mettre en place un mécanisme de contrôle propre à chaque ministère, afin de s'assurer que le recrutement d'apprentis en 2019 atteindra l'objectif précité.

L'action n° 3 concrétise les missions de « *direction des ressources humaines de l'État* » que le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 a confiées à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La DGAFP assure un rôle de supervision stratégique et transversale de la politique de ressources humaines à l'échelle interministérielle. Les crédits de l'action n° 3 se répartissent entre quatre dépenses de fonctionnement : le fonds d'innovation RH (FIRH), le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT), le fonds pour les systèmes d'information des ressources humaines (FSIRH) et les dépenses liées aux communications et études.

Créé par la circulaire du 22 décembre 2016, le FIRH est doté, comme en 2017 et 2018, d'un million d'euros afin de financer des expérimentations RH interministérielles susceptibles d'être généralisées dans l'ensemble de la fonction publique. En 2018, les appels à projet nationaux se sont concentrés sur les thèmes de l'accompagnement RH des agents, des méthodes innovantes en matière de management et de conduite du changement, d'appui méthodologique à l'évolution des organisations et à la modernisation de la fonction RH et de promotion de l'égalité professionnelle.

Une « *bibliothèque des initiatives RH* » est actuellement en cours de développement afin de diffuser en ligne les projets entrepris dans le cadre du FIRH.

Votre rapporteure soutient la démarche engagée par le FIRH et salue l'effet de levier qu'elle constitue dans le but de construire une véritable communauté des innovateurs RH au sein de la fonction publique. L'échange de bonnes pratiques RH, aussi bien à l'échelon central que déconcentré, représente une opportunité afin d'enclencher la transformation RH des services publics.

À cette fin, une « *journée des innovateurs* » organisée le 21 juin 2018 en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a permis aux lauréats des deux premières éditions du FIRH de confronter leurs expériences et d'échanger sur la mise en œuvre de pratiques innovantes dans leurs services respectifs.

Les deux autres fonds financés dans le cadre de l'action n° 3 sont le FIACT et le FSIRH. Ils ont été mis en place en 2018.

Comme en 2018, le FIACT est doté d'un million d'euros. Il vise à cofinancer des actions avec les porteurs de projet dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail et de la valorisation des questions de santé et de sécurité au travail. Sur le même modèle que le FIRH, le FIACT est mobilisé dans le cadre d'un appel à projet national. Sur les 202 dossiers déposés en 2018, 70 projets ont été retenus. Ils portent sur des domaines très diversifiés tels que l'amélioration de l'accueil du public, la lutte contre les discriminations, l'accompagnement d'équipes ou la création d'espaces de convivialité.

Le FSIRH participe au financement de projet de transformation numérique nécessaire à la modernisation RH de la fonction publique. Il est doté de 1,3 million d'euros. Cette enveloppe est en nette diminution par rapport à 2018 (- 0,5 million d'euros) en raison de l'achèvement de la phase projet des travaux de développement du portail « moncompteactivite.gouv.fr » géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, l'action n° 3 prévoit d'affecter un montant de 1,3 million d'euros à des crédits visant à financer diverses communications et études. Ainsi, 0,7 million

d'euros sont budgétisés afin de financer des actions de communication parmi lesquelles figurent notamment la réalisation de guides méthodologiques élaborés par la DGAFP et l'organisation de journées d'études portant sur la gestion des RH au sein de la fonction publique.

DEUXIÈME PARTIE : LE MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Conceptualisée au cours des années 1980, la « *nouvelle gestion publique* » a inspiré un vaste mouvement de modernisation administrative à la suite duquel le rôle et les missions de la puissance publique ont été progressivement redéfinis. En France, la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) concrétise une évolution profonde de la gestion publique, dont les enjeux budgétaires sont désormais appréhendés à l'aune d'un objectif de performance et de résultat.

Dans un contexte récent marqué par la poursuite de la décentralisation et la mise en œuvre successive de processus de réforme de l'État (révision générale des politiques publiques en 2007, modernisation de l'action publique en 2012, démarche Action publique 2022...), **le thème du management s'est progressivement imposé comme l'un des défis majeurs auquel sont confrontés les 5,5 millions d'agents répartis au sein des trois versants étatique, territorial et hospitalier de la fonction publique.**

Le management peut se caractériser comme une méthode permettant d'articuler des techniques de gestion, d'organisation et d'animation au sein d'un milieu professionnel. Il s'agit donc d'une notion impliquant la maîtrise de savoirs, savoir-faire et savoir-être, quel que soit le niveau d'encadrement hiérarchique – supérieur, intermédiaire, de proximité – considéré. **La montée en puissance de la question managériale⁽¹⁾ au sein de la fonction publique interroge les spécificités mêmes de l'action publique : comment garantir l'efficacité optimale des services publics conformément aux attentes exprimées par les citoyens ?** L'exigence croissante de responsabilité des agents publics⁽²⁾ souligne l'importance décisive que revêt le management public en tant qu'il contribue à garantir le bon fonctionnement des services publics sur l'ensemble du territoire.

Au-delà des seuls enjeux budgétaires, le management public présente une dimension transversale. Néanmoins, il se décline de façon singulière au sein de chaque versant : contrairement à la fonction publique de l'État où la « *démarche managériale* » soutenue par la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 cible essentiellement les hauts fonctionnaires, la fonction publique territoriale se distingue par la prépondérance de nombreux agents de catégories B ou C exerçant des activités d'encadrement. De même, la fonction publique hospitalière regroupe plusieurs catégories de personnel de nature très différente (médecins, soignants, personnels administratifs) ce qui implique par conséquent une gestion des ressources humaines (RH) adaptée à cette particularité.

(1) Voir le livre de Francis Massé, « Urgences et lenteur : quel management public à l'aube d'un changement de monde ? », Fauves Editions, 2017.

(2) Dès 1789, l'article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen prévoit que « [l]a Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

Dans cette perspective, votre rapporteure considère qu'il est nécessaire de créer les conditions d'un management public dynamique, en adaptant l'ensemble des formations suivies par les agents publics et le cadre global de gestion RH aux besoins spécifiques exprimés au sein des trois versants de la fonction publique. Le développement et la diffusion d'une véritable culture managériale constitueront alors une étape indispensable à la réussite de la transformation de la fonction publique du XXI^e siècle.

I. LE MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UN ENJEU TRANSVERSAL RECOUVRANT DES RÉALITÉS MULTIFORMES

La circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État prévoit l'élaboration à l'échelle de chaque ministère d'un « *plan managérial* ». Cette stratégie implique la mise en place progressive d'une nouvelle gouvernance de la fonction publique qui ne doit pas se circonscrire au seul versant étatique mais s'étendre aux versants territorial et hospitalier, suivant une logique de réforme structurelle dans laquelle s'inscrira le futur projet de loi de transformation de la fonction publique.

C'est dans cet esprit qu'il convient de rénover les dispositifs de formation mis à disposition des agents publics et de simplifier le cadre de gestion des ressources humaines au sein de chaque versant, en tenant compte des besoins et des spécificités qui leur sont propres.

A. ADAPTER L'ENSEMBLE DES FORMATIONS AUX ATTENTES ET BESOINS PROFESSIONNELS DES EMPLOYEURS ET DES AGENTS

Les actions de formation professionnelle⁽¹⁾ en faveur des agents publics présentent des résultats contrastés. Cette situation souligne la nécessaire évolution de l'ensemble des structures et des outils de formation afin d'encourager une mobilité à la fois bénéfique aux agents et aux employeurs publics.

1. Des actions de formation professionnelle présentant des résultats contrastés

Selon la DGAFP⁽²⁾, le nombre moyen de jours de formation professionnelle suivis par les agents relevant des trois catégories A, B et C au sein des deux⁽³⁾ versants étatiques⁽⁴⁾ et territorial présente les résultats suivants :

(1) Depuis 2008, le terme « professionnelle » est substitué au terme « continue » afin d'intégrer les validations des acquis de l'expérience (VAE) et les formations en alternance correspondant aux périodes de professionnalisation.

(2) DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2017.

(3) Les données relatives au nombre de jours de formation suivis par les agents de la fonction publique hospitalière, qui relève d'un régime de formation professionnelle différent des deux autres versants, ne sont pas disponibles.

(4) Hors ministères d'enseignement.

<i>Nombre de jours de formation suivis selon la catégorie des agents</i>	Fonction publique de l'État en 2015	Fonction publique territoriale en 2013
Agents de catégorie A	3,9	3,4
Agents de catégorie B	3,8	3,3
Agents de catégorie C	2,3	2,3
Ensemble	3,3	2,5

Ces résultats soulignent l'existence de fortes disparités d'accès à la formation selon la catégorie hiérarchique, dans un contexte général de diminution du nombre de jours de formation ⁽¹⁾ effectué par l'ensemble des agents publics. Sur le versant territorial, les agents de catégorie C, qui représentent près de 75 % des effectifs, bénéficient en moyenne d'un jour de formation de moins que les agents des catégories supérieures, alors même que leur besoin de formation est d'autant plus important qu'ils représentent les personnels les moins qualifiés et potentiellement les plus exposés à un risque d'inaptitude.

Lors de son audition conduite par votre rapporteure, la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) a déploré les écarts croissants d'accès à la formation entre les communes et les établissements publics intercommunaux les plus grands et les communes et EPCI de petite taille. **Ces inégalités, qui contribuent à creuser les fractures territoriales en matière d'emploi, fragilisent directement la mise en œuvre d'un management public dont l'efficacité et les marges de manœuvre sont nécessairement amoindries par le recours insuffisant des agents peu qualifiés aux dispositifs de formation professionnelle.**

De façon plus globale, Mme Suzanne Maury relève une distinction entre le secteur privé et le secteur public quant au caractère obligatoire ou facultatif du suivi de formations professionnelles, soulignant ainsi que « [...] *les formations professionnelles à l'initiative du salarié sont plus répandues dans la fonction publique que dans le privé. Tout se passe comme si les employeurs publics utilisaient moins la formation comme outil professionnel et laissaient aux fonctionnaires une certaine marge de choix* ⁽²⁾ ».

Ces constats relatifs aux seules formations professionnelles doivent être considérés dans un cadre plus large, afin de déterminer quelles sont les pistes d'amélioration du système de formation des agents publics dans son ensemble.

(1) Rapport de Bernard Pêcheur au Premier ministre sur la fonction publique, 29 octobre 2013, p.35.

(2) Suzanne Maury, « La GRH dans la fonction publique », *La documentation française*, 2017, p.123.

2. Rénover l'organisation et les outils de la formation

a. La réforme de la formation initiale à l'ÉNA et dans les IRA

L'architecture de la formation initiale dispensée par les écoles d'application de la fonction publique de l'État est en cours d'évolution. Annoncé le 10 octobre dernier, un plan de réforme de la formation initiale délivrée par l'ÉNA sera mis en œuvre à compter de l'année prochaine. Il prévoit notamment la réduction de la durée totale de la scolarité de 24 à 21,5 mois et renforce le poids du stage territorial au sein de la formation initiale, qu'il soit effectué dans un service déconcentré ou dans une collectivité territoriale.

La réforme de la formation initiale des IRA, qui forment les futurs attachés d'administration de la fonction publique de l'État, interviendra également en 2019. Elle vise à diviser par deux la durée de la scolarité, passant ainsi de 12 à 6 mois. Le but est de renforcer la professionnalisation des profils des élèves qui ne seront plus titularisés à la sortie de l'IRA mais à l'issue d'une période de stage au sein de l'administration qui les aura recrutés.

b. La nécessaire modernisation des structures de formation

À l'issue du cycle d'auditions qu'elle a conduit, **vo**tre rapporteure **déplore les disparités de formation entre le corps des attachés d'administration et celui des attachés territoriaux, agents de catégorie A relevant de la fonction publique territoriale.** En dépit de profils et de missions similaires, ces cadres d'emploi ne bénéficient pas d'une formation initiale comparable, les attachés territoriaux étant directement recrutés par une collectivité à l'issue de leur réussite au concours.

Proposition n° 3 : engager une réflexion avec le CNFPT, les centres de gestion et les IRA sur l'instauration d'un tronc commun de formation initiale au cadre d'emploi d'attaché réunissant les deux versants étatique et territorial.

Le 4 octobre dernier, le Premier ministre a nommé nos collègues MM. Savatier et de Belenet parlementaires en mission auprès du ministre de l'action et des comptes publics et du secrétaire d'État auprès de celui-ci afin de rédiger un rapport sur la formation et la gestion des carrières des agents des collectivités territoriales.

Dans ce cadre, l'articulation des prestations de formation dispensées par le CNFPT ⁽¹⁾ et les centres de gestion pourrait être redéfinie afin de garantir un accès égal à la formation et des offres personnalisées adaptées aux besoins des agents et des collectivités, dans une logique territoriale privilégiant le périmètre actuel des bassins d'emplois.

(1) Les formations délivrées par le CNFPT représentent 50 % des formations effectuées par les agents publics territoriaux. Les collectivités territoriales prennent en charge 30 % des formations et les prestataires privés assurent les 20 % restants.

c. La montée en charge du compte personnel d'activité dans la fonction publique

L'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique a étendu le droit au compte personnel d'activité (CPA) à tous les agents publics. Une plateforme unique d'accès au CPA a été mise en œuvre à l'été 2018, dans une logique d'universalisation public/privé du système de formation. Cependant, des problématiques subsistent afin d'harmoniser les critères d'attribution de droits et le transfert de ces derniers entre les secteurs public et privé.

En outre, l'ordonnance du 19 janvier 2017 a confié aux centres de gestion une nouvelle mission obligatoire « *d'accompagnement personnalisé pour l'élaboration du projet professionnel des agents* ». À ce titre, les agents publics territoriaux peuvent demander à bénéficier de cet accompagnement préalablement à leur demande d'utilisation de leurs droits à la formation acquis dans le cadre de leur CPA.

Les centres de gestion sont donc au cœur de la stratégie managériale globale de la fonction publique territoriale. Cette position leur permet d'acquérir une vue d'ensemble des besoins de formation et de recrutement, ainsi que des mobilités professionnelles inter-versants et vers le secteur privé.

Proposition n° 4 : établir un bilan d'utilisation du CPA par l'ensemble des agents publics au cours des années 2017-2018 et attribuer aux centres de gestion la réalisation de bilans professionnels et de carrière de tous les agents publics.

3. Favoriser la mobilité des agents formateurs et des agents formés : deux exemples concrets dans la fonction publique territoriale

La diversification des méthodes de formation professionnelle représente une réelle opportunité pour moderniser le management public. **Au sein du versant territorial, la mise en place de tutorats par les pairs permet un accompagnement personnalisé des agents au cours de leurs premières semaines d'activité.** Ce dispositif s'est notamment développé pour les fonctions exigeant des compétences techniques particulières et pour des postes d'encadrement de proximité ou intermédiaire généralement occupés par des agents des catégories B et C.

Sur la base du volontariat, ce tutorat présente trois avantages majeurs contribuant à dynamiser les pratiques managériales. En effet, il répond directement aux attentes des agents qui reçoivent une formation personnalisée utile à leur prise de fonction. Ensuite, il ouvre de nouvelles perspectives professionnelles aux agents formateurs désireux de partager leurs connaissances et

savoir-faire. Enfin, il satisfait les employeurs en renforçant les compétences et aptitudes de leur personnel.

Proposition n° 5 : développer la pratique du tutorat inter-collectivités et inter-versants en autorisant la mise à disposition, pour des missions définies et une durée limitée, des agents publics contractuels souhaitant exercer des fonctions de tuteur à l'extérieur de leur collectivité.

Dans une autre perspective, **votre rapporteure soutient le développement de stages en immersion des agents qui veulent suivre une formation préalable à un changement d'activité.**

Au titre de leurs missions obligatoires, les centres de gestion assurent le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à leurs fonctions, quelle que soit leur catégorie hiérarchique. En pratique, cette situation correspond très majoritairement aux agents de catégorie C, c'est-à-dire les agents les moins qualifiés.

Lorsque le comité médical départemental saisi par l'autorité territoriale émet un avis constatant l'inaptitude d'un fonctionnaire à exercer les fonctions correspondant aux emplois de son grade ⁽¹⁾, la collectivité est tenue de placer celui-ci en congé maladie jusqu'à épuisement de ses droits statutaires si elle ne dispose pas dans l'immédiat d'un emploi vacant auquel il pourrait être affecté. Cette situation dessert à la fois la collectivité et l'agent. Elle constitue en effet un frein injustifié à la mobilité du fonctionnaire.

Proposition n° 6 : dans le cadre de la période de préparation au reclassement (PPR) à laquelle est éligible un fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions, autoriser sa mise à disposition afin de lui garantir l'accès à des stages en immersion en dehors de sa collectivité d'origine, dans un but de réinsertion professionnelle et de découverte de nouveaux métiers.

Faciliter les mobilités professionnelles apporte une souplesse nécessaire à la modernisation du management public, ce qui interroge plus fondamentalement le cadre global de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique.

B. RÉNOVER LE CADRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Un management public efficace requiert une gestion RH plus ouverte grâce à une diversification des voies d'accès à la fonction publique. Cette évolution doit aller de pair avec le renforcement des mobilités inter-versants et entre les secteurs public et privé.

(1) Bien qu'il demeure apte à exercer un emploi correspondant à un autre grade.

1. Diversifier les voies d'accès à la fonction publique

a. *Maintenir le concours en tant que voie d'accès au statut de fonctionnaire*

Les réflexions actuellement menées sur la transformation de la fonction publique n'ont pas vocation à remettre en cause le principe du concours en tant que moyen de sélection des futurs fonctionnaires ⁽¹⁾. Cependant, il serait pertinent d'envisager une évolution du format et du contenu des épreuves proposées dans les différents concours de la fonction publique afin de renforcer la dimension professionnelle de la sélection opérée, au-delà d'un simple contrôle académique de connaissances.

Par ailleurs, il apparaît légitime et nécessaire de renforcer l'égalité femme-homme dès la phase de concours. En effet, les auditions conduites par votre rapporteure ont permis de révéler un certain nombre de situations dans lesquelles plusieurs candidates admissibles aux épreuves d'admission d'un concours administratif ont finalement renoncé à se présenter en raison de l'avancement de leur grossesse ou de leur accouchement, les contraignant ainsi à abandonner leur projet d'intégrer la fonction publique en dépit de leur admissibilité.

Proposition n° 7 : autoriser les candidates admissibles à un concours administratif en situation de grossesse, ou ayant récemment accouché, de conserver le bénéfice de leur admissibilité lors du concours suivant, dans l'hypothèse où elles choisissent de renoncer à se présenter aux épreuves d'admission.

Parallèlement au concours interne, les « *troisièmes concours* » ⁽²⁾ représentent des voies d'accès vers la fonction publique à destination de candidats disposant de plusieurs années d'expérience dans le secteur privé. Ces concours proposent des épreuves d'admissibilité et d'admission à caractère plus professionnel que les concours externes auxquels se présentent une très grande majorité d'étudiants. **Votre rapporteure se prononce en faveur d'une plus grande ouverture des troisièmes concours, dans une perspective de diversification du recrutement et de mobilité entre secteur public et secteur privé.**

Proposition n° 8 : développer la promotion des troisièmes concours en assouplissant les conditions relatives à la durée de l'expérience professionnelle requise afin d'être candidat.

(1) Pour les corps et cadre d'emploi relevant de la catégorie C, le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) créé en 2006 permet la titularisation d'agents recrutés par contrat.

(2) Les troisièmes concours se distinguent des examens professionnels qui permettent à des agents publics déjà titulaires d'un grade dans un cadre d'emploi d'accéder à un grade supérieur dans ce même cadre d'emploi.

b. Favoriser le recrutement d'agents publics contractuels

Le recrutement d'agents publics contractuels est permis par l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et prévu dans chacune des lois statutaires des trois versants de la fonction publique. Actuellement, les contractuels représentent près de 20 % des effectifs de la fonction publique tous versants confondus.

Selon les chiffres communiqués par la DGAFP à votre rapporteure sur l'année 2016, le nombre d'agents contractuels exerçant des fonctions d'encadrement supérieur (ES) ou intermédiaire (EI) dans la fonction publique s'élève à 215 888, ce qui représente 11,4 % de l'effectif de l'encadrement supérieur et intermédiaire, c'est-à-dire 1 896 487 agents. La part des femmes ayant la qualité d'agent contractuel est majoritaire dans cette catégorie hiérarchique, à hauteur de 58,10 %.

Effectifs physiques d'encadrement supérieur et intermédiaire (Catégorie A) dans les 3 versants de la fonction publique au 31 décembre 2016 (données disponibles les plus récentes)

		Tous statuts			Contractuels			
		Effectifs physiques	Effectifs des femmes	Part des femmes (en %)	Part des contractuels (en %)	Nombre de contractuels	Effectifs des femmes	Part des femmes (en %)
FPE (ministères et EPA)	Cadres et professions intellectuelles supérieures catégorie A	812 125	427 349	52,6	11,3	91 963	43 168	46,9
	Professions Intermédiaires catégorie A	517 927	397 382	76,7	6,8	34 994	19 771	56,5
	Total FPE	1 330 052	824 731	62,0	9,5	126 957	62 939	49,6
FPT	Cadres et professions intellectuelles supérieures catégorie A	153 328	86 587	56,5	24,4	37 476	20 669	55,2
	Professions intermédiaires catégorie A	28 870	26 270	91,0	17,3	4 981	4 375	87,8
	Total FPT	182 198	112 857	61,9	23,3	42 457	25 044	59,0
FPH	Cadres et professions intellectuelles supérieures catégorie A	152 218	85 504	56,2	10,5	15 992	11 536	72,1
	Professions intermédiaires catégorie A	232 019	199 463	86,0	13,1	30 482	25 826	84,7
	Total FPH	384 237	284 967	74,2	12,1	46 474	37 362	80,4
Ensemble	Cadres et professions intellectuelles supérieures catégorie A	1 117 671	599 440	53,6	13,0	145 431	75 373	51,8
	Professions Intermédiaires catégorie A	778 816	623 115	80,0	9,0	70 457	49 972	70,9
	Total	1 896 487	1 222 555	64,5	11,4	215 888	125 345	58,1

Source : DGAFP

Le gouvernement envisage d'ouvrir certains emplois de direction aux contractuels. Ces mesures figureront dans le futur projet de loi de transformation de la fonction publique.

L'ouverture de plusieurs emplois fonctionnels de direction ⁽¹⁾ au sein de la fonction publique de l'État pourrait ainsi concerner *a minima* près de 1785 emplois inscrits sur une liste fixée par un décret pris en Conseil d'État.

Au sein de la fonction publique territoriale, il s'agira d'étendre la possibilité de recruter des contractuels aux emplois de direction des services des collectivités représentant au moins 40 000 habitants.

Sur le versant hospitalier, la réforme vise à ouvrir la possibilité de recruter des contractuels aux emplois de direction hors directeur d'établissement (environ 50 emplois). Cela concernerait particulièrement les emplois fonctionnels de directeur d'hôpital régis par le décret n° 2005-922 du 2 août 2005 relatif aux conditions de nomination et d'avancement de certains emplois fonctionnels des établissements mentionnés à l'article 2 (1° et 7°) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Votre rapporteure approuve l'orientation de ces mesures qui permettront de diversifier les compétences de la haute fonction publique et d'offrir de nouvelles perspectives professionnelles aux agents contractuels qui exercent déjà leur fonction au sein de l'administration.

Parallèlement, votre rapporteure rappelle la nécessité de lutter contre les situations de précarité auxquelles peuvent être confrontés certains agents publics au sein de la fonction publique territoriale, notamment ceux ayant été titularisés à temps partiel. Il convient de renforcer l'encadrement des conditions dans lesquelles les agents contractuels peuvent être titularisés.

Proposition n° 9 : relever à 75 % du temps de travail le seuil à partir duquel les agents contractuels peuvent être titularisés au sein de la fonction publique territoriale, contre 50 % aujourd'hui.

De plus, l'accès à la fonction publique par le biais de recrutements sur contrats s'effectue également par le développement de l'apprentissage. Cependant, votre rapporteure regrette que le recours aux apprentis ne puisse aboutir à la titularisation éventuelle de ces derniers. En l'état du droit, les intéressés se trouvent ainsi contraints de se présenter à des concours externes afin d'intégrer un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique. L'effet « *tremplin* » de l'apprentissage est ainsi amoindri, ce qui nuit à l'attractivité du dispositif, aussi bien pour les administrations que pour les potentiels apprentis.

(1) *Chefs de service, sous-directeurs, expert à haut niveau, directeur de projet, directeurs d'administration territoriale de l'État.*

Proposition n° 10 : autoriser les employeurs publics à titulariser les apprentis dans un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique à l'issue de leur contrat.

2. Renforcer les mobilités inter-versants et entre les secteurs public et privé

Si elle doit être encadrée afin d'éviter les abus et les risques afférents à des « *turn-over* » excessifs, la mobilité des agents publics est une condition du succès du management dans la fonction publique. Les ressources humaines ne peuvent être gérées de façon figée, sans anticipation ni prospective des besoins à court, moyen et long terme.

Dans cet objectif, la circulaire du 15 mai 2013 de la DGAFP relative à la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) au plan régional et interministériel vise à conforter les plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH créées en 2010 dans leur mission de réalisation du volet GPEEC du plan régional de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Elle a permis de définir une méthode commune qui s'appuie sur un outil informatisé de traitement des données afin de réaliser trois actions principales :

– établir une cartographie des effectifs et des emplois des services placés sous l'autorité des préfets ;

– décrire les sous-effectifs et sur-effectifs éventuels ainsi que les besoins en reconversion pouvant être identifiés dans ces services ;

– réaliser une étude sur l'activité des réseaux des conseillers mobilité-carrière dans chacune des régions françaises.

En ce qui concerne les catégories d'agents exerçant des fonctions d'encadrement supérieur, le management RH dans la fonction publique tend à généraliser la revue des cadres.

La stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État déterminée par la circulaire du Premier ministre du 16 mars 2017 prévoit d'étendre cette revue des cadres à l'ensemble des catégories A en situation d'encadrement. Le développement des viviers de cadres (encadrement intermédiaire compris) sera mis en place, sous l'égide de la DGAFP, par les référents encadrements supérieurs des ministères, dans le courant de l'année 2019, dans le but d'améliorer la cohérence des revues des cadres menées dans chaque département ministériel.

De plus, et afin de permettre une meilleure adéquation entre les compétences et les profils, les revues de postes seront également encouragées. Enfin, dans le but de favoriser les mobilités entre administrations centrales et services déconcentrés, les revues des cadres seront étendues à ces derniers, sur le

modèle de ce qui se pratique déjà, notamment au sein des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Sur le versant hospitalier, les évolutions envisagées par le Gouvernement visent à « *décloisonner* » la gestion RH du système de santé publique. Dans cette optique, le développement de l'exercice mixte (à l'hôpital public et en cabinet privé) serait assoupli afin de combattre l'effet d'éviction actuel favorisant le départ de praticiens hospitaliers vers le secteur privé. Cette possibilité de cumul d'activité concernerait également certaines catégories de personnels soignants, tels les sophrologues ou kinésithérapeutes.

Sur le versant territorial, les directeurs généraux des services des collectivités assument des responsabilités croissantes, dont les enjeux, notamment financiers et juridiques, se développent fortement. Néanmoins, leurs fonctions ne sont pas encore définies, ce qui entretient un relatif flou quant au périmètre exact de leurs compétences dont le caractère stratégique n'est plus à démontrer.

Proposition n° 11 : engager une réflexion afin d'élaborer une définition des missions qu'exercent les directeurs généraux des services au sein de la fonction publique territoriale.

L'ensemble de ces mesures s'inscrivent dans une volonté de fluidifier les pratiques managériales au sein de la fonction publique, qu'il s'agisse de la stratégie de gestion globale, ou du management propre à chaque administration.

II. DÉVELOPPER ET DIFFUSER UNE CULTURE MANAGÉRIALE : UN LEVIER INDISPENSABLE À LA TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La diffusion d'une culture managériale dans la fonction publique suppose de renforcer la capacité d'apprentissage des agents et de créer un écosystème permettant l'émergence de processus managériaux innovants.

A. APPRENDRE À MANAGER

Si la formation initiale proposée par l'ensemble des écoles du service public prévoit un socle d'enseignement du management en faveur des cadres de catégorie A, l'accompagnement managérial des agents publics en position d'encadrement, quels que soient leur grade, fonction ou statut, tend à se développer dans le cadre de la formation professionnelle.

1. L'enseignement du management dans le cadre de la formation initiale des élèves fonctionnaires

Les programmes de formation délivrés par les écoles d'application de la fonction publique comportent, au sein des trois versants, de nombreux modules consacrés au management. À titre d'exemple, dans le cadre de la scolarité proposée par l'ÉNA, les IRA, l'Institut des études territoriales (INET), les Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) et l'École des hautes études en santé publique (EHESP), les élèves fonctionnaires doivent obligatoirement suivre des enseignements théoriques et pratiques relatifs au management d'encadrement supérieur.

Parallèlement, le Réseau des écoles du service public (RESP) exerce un rôle d'animation et de coordination entre ses écoles membres dans le but de développer des projets communs à l'ensemble des écoles des trois versants et favoriser leur diffusion auprès de chacune. En 2017, le RESP a notamment piloté la mise en œuvre d'un module de formation à distance sur le dialogue social à destination de tous les élèves fonctionnaires.

L'enseignement et l'évaluation des aptitudes managériales dans le cadre de la formation initiale : l'exemple de l'ÉNA

L'enseignement du management est le fil rouge de la formation initiale dispensée à l'ÉNA **avec plus de 200 heures d'enseignements** réparties sur les 7 mois de la seconde année de scolarité. Il est construit sur les compétences référencées dans le « *référentiel de compétences managériales des cadres dirigeants de l'État* » élaboré par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) en 2016. Le module aborde les problématiques suivantes : gestion RH et dialogue social, innovation et numérique, conduite du changement et pilotage, encadrement d'équipes, déontologie et communication.

Les élèves en formation initiale à l'ÉNA sont évalués individuellement à l'issue de leur scolarité sur un **cas pratique de gestion et management appliqués**. L'épreuve se déroule à l'oral devant un jury composé de praticiens ayant une expérience du secteur public et souvent du secteur privé. Cette épreuve de classement est celle dont le coefficient est le plus élevé parmi les matières théoriques : 12 sur un total de 100, à comparer aux 39 points de coefficient affectés à l'année de stage. Elle consiste en un oral individuel de mise en situation de management proche de situations réelles, d'une durée de 30 minutes, précédé d'une préparation d'une heure du cas proposé, accompagné d'un dossier documentaire de 4 à 5 pages.

2. L'accompagnement managérial de tous les encadrants dans le cadre de la formation professionnelle

Le renforcement de l'offre de formation managériale en faveur de l'ensemble des agents publics en position d'encadrement constitue une impérieuse nécessité pour chaque versant de la fonction publique.

La mise en œuvre du schéma directeur triennal de formation professionnelle de la fonction publique de l'État (2018-2020) se conjugue au développement de nombreux dispositifs d'accompagnement managérial au sein de la fonction publique territoriale. Deux référentiels de management ont été élaborés pour ces deux versants en 2016 : l'un par le SGG, l'autre par le CNFPT.

La situation de la fonction publique hospitalière étant par nature différente des deux autres versants ⁽¹⁾, **voire rapporteure soutient les efforts engagés en matière de formation managériale par le plan de transformation « Ma Santé 2022 »** ⁽²⁾ **annoncé par le Président de la République le 18 septembre dernier.**

a. La fonction publique de l'État

Le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie 2018-2020 est le nouvel instrument de pilotage des politiques de formation au sein de la fonction publique de l'État ⁽³⁾. Le schéma directeur est composé de cinq axes stratégiques et 15 actions prioritaires. Le troisième axe stratégique intitulé « *Accompagner les encadrants dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice de leurs responsabilités managériales* » est plus spécifiquement consacré à la fonction managériale.

Au sein de cet axe, l'action n° 7 vise à « *diffuser une culture managériale commune en rendant obligatoire une formation au management pour tout primo-encadrant et tout agent nommé à la direction d'un opérateur ministériel et en proposant des modules adaptés aux besoins de formation des managers tout au long de leurs parcours professionnels* ». L'objectif de cette action est de favoriser la diffusion d'une culture commune à l'ensemble des managers autour :

– de valeurs, de pratiques managériales communes : management participatif, qualité de vie au travail, innovation managériale, bienveillance, accompagnement des collaborateurs, valorisation du dialogue social, égalité professionnelle, promotion de la diversité, déontologie, etc. ;

– d'objectifs partagés : accompagner la transition numérique, favoriser les conditions de l'innovation, de la prise d'initiative, le droit à l'erreur, prévenir et lutter contre les violences faites aux femmes, combattre les discriminations, etc.

(1) *La fonction publique hospitalière est le seul versant qui dispose d'un organisme paritaire collecteur agréé, l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier ou ANFH, 95% des employeurs de ce secteur étant adhérents à cet organisme. L'Assistance publique – Hôpitaux de Paris est le principal employeur non adhérent à l'ANFH. Cet organisme perçoit différentes cotisations, dont certaines sont obligatoires, même pour les établissements non adhérents (études promotionnelles, congés de formation professionnelle...).*

(2) *La priorité n° 7 vise à « Redonner au service son rôle de 'collectif' dans l'organisation des activités de soins et le management de l'équipe soignante ; favoriser la reconnaissance collective par la création d'un dispositif d'intéressement lié aux projets d'amélioration de la qualité de service ; prise en compte des compétences en management dans la nomination des responsables médicaux. »*

(3) *Il est défini par l'article 34 du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007, modifié par le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016.*

Depuis la fin des années 2000, l'offre de formation managériale proposée par la fonction publique de l'État s'est réorientée vers les services déconcentrés. L'offre de formation mise en place par les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines comprend plusieurs modules de formation au management. Ces derniers poursuivent des objectifs liés au développement d'une culture managériale plus « démocratique » et apprenante, fondée sur la recherche de l'innovation, la qualité de vie au travail et à la création de réseaux de pairs.

En outre, le développement d'une offre interministérielle pour certaines compétences transversales constitue un chantier majeur. Cette offre, portée par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP), sera opérationnelle au premier semestre 2019. Elle s'appuiera notamment sur la définition d'un référentiel de formation pour les primo-encadrants qui sera adapté en fonction des différents publics cibles identifiés (cadres intermédiaires, responsable d'un opérateur, etc.). À titre d'exemple, le ministère de la justice vient de mettre en place, à compter de septembre 2018, un parcours de formation obligatoire pour l'ensemble des nouveaux managers.

Proposition n° 12 : rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent public prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement quel que soit son grade, son statut ou sa fonction.

Enfin, il convient de souligner le rôle salubre de l'ÉNA et des IRA quant à l'accompagnement managérial des agents de catégorie A et A+ dispensé dans le cadre de la formation professionnelle. À ce titre, **voire rapporteure approuve l'ouverture croissante des formations professionnelles délivrées par l'ÉNA aux agents publics territoriaux (17 % des stagiaires en 2018).**

b. La fonction publique territoriale

Lors de son audition conduite par votre rapporteure, le CNFPT a précisé qu'il organise chaque année près de 4 300 sessions de formations au management ⁽¹⁾ réunissant plus de 70 000 agents. Les deux tiers de ces formations managériales concernent le « *management des équipes et des personnes* ». Ce sujet s'avère particulièrement adapté à la spécificité de la fonction publique territoriale qui comprend 75 % d'agents de catégorie C et 15 % d'agents de catégorie B dont un certain nombre exercent des fonctions d'encadrement intermédiaire ou de proximité liées à la réalisation de tâches opérationnelles (entretien des espaces verts, voirie, secteur sanitaire et social...).

Sur le volume des formations précitées, le CNFPT indique que 51 % d'entre elles s'adressent directement aux agents afin de répondre, tout au long de leur carrière, à leurs besoins individuels en fonction de leur niveau de

(1) Depuis 2011, le CNFPT propose une offre nationale harmonisée (ONH) de formations au management qui permet à toutes les collectivités et à tous les agents d'avoir accès à un bouquet de services standard pouvant être ensuite adapté aux spécificités locales.

responsabilité ou d'une thématique managériale spécifique. L'autre moitié représente des formations « *sur mesure* » à destination d'une ou plusieurs collectivités territoriales dans le but d'accompagner la stratégie managériale globale de celles-ci.

L'accompagnement managérial constitue un enjeu de premier plan dans ce versant de la fonction publique. En effet, la très grande majorité d'agents territoriaux – y compris de catégorie A – a suivi une formation initiale limitée voire inexistante, ce qui renforce la nécessité de mettre en place des dispositifs de formation professionnelle efficaces, car adaptés aux différentes missions de chefs d'équipe accomplies par ces agents.

Proposition n° 13 : développer à l'horizon 2022 les formations au management en faveur des agents publics territoriaux de catégories B et C qui exercent des fonctions d'encadrement intermédiaire ou de proximité à hauteur de 30 % de l'offre de formation du CNFPT.

Parallèlement aux formations en management délivrées par le CNFPT, de multiples initiatives lancées par les collectivités territoriales et les centres de gestion ⁽¹⁾ complètent l'accompagnement managérial des agents publics territoriaux. Outre la rédaction de guides ou chartes de management, certaines grandes collectivités territoriales s'investissent individuellement ou collectivement dans des projets d'enseignements managériaux, en partenariat avec des prestataires privés et des universités.

À titre d'illustration, le centre de gestion du Finistère s'est engagé aux côtés de Brest Métropole Océane et de l'Université de Bretagne Occidentale (UBO) dans une démarche d'accompagnement de l'encadrement intermédiaire en matière de prévention des risques psycho-sociaux. Lancé en 2012, ce projet s'est déroulé en deux étapes. Au cours de la première phase, un document de compréhension de la diversité des modes de management a été rédigé sur la base des réponses apportées par les managers de proximité aux questionnaires qui leur ont été soumis. La deuxième phase a permis l'élaboration de solutions par des groupes de travail constitués d'encadrants de proximité réunis dans le cadre de plusieurs journées de travail et d'échanges sous la forme d'ateliers créatifs animés par des formateurs. Cet exemple souligne le fort intérêt de ces synergies permettant d'améliorer les aptitudes managériales des agents exerçant des fonctions d'encadrement.

Lors de son audition, la Fédération nationale des centres de gestion a également évoqué la création d'écoles du management par la municipalité de Lyon, à Nice (école commune à la ville, à la métropole et au centre communal d'action sociale), par la métropole européenne de Lille ou par le conseil

(1) Créés par l'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif. Exerçant leur mission à l'échelle départementale, ils participent à la gestion des personnels territoriaux et au développement des ressources humaines des collectivités qui leur sont affiliées.

départemental de l'Essonne. **Votre rapporteure soutient cette dynamique qui permet à de nombreuses collectivités de disposer en interne d'un catalogue de formations managériales aux contenus, durées et formats adaptés à leurs besoins.**

B. STIMULER L'INNOVATION MANAGÉRIALE

La circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État souligne la nécessité de « *créer des marges de responsabilité accrues pour les cadres qui favorisent l'initiative et la prise de risques* ».

Conscients de la dimension intrinsèquement évolutive du management, l'État et les collectivités territoriales se mobilisent afin de créer un écosystème propice au développement d'initiatives managériales.

1. La montée en puissance du fonds d'innovation RH (FIRH) conjuguée au lancement d'une « *bibliothèque des initiatives RH* » en 2019

Doté annuellement d'un million d'euros depuis sa création par la circulaire du 22 décembre 2016, le fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique de l'État (FIRH) a pour objet de développer des projets expérimentaux présentés par des services d'administration centrale ou déconcentrée, susceptibles d'être généralisés à l'ensemble de la fonction publique.

Dans le cadre d'un appel à projet national, les employeurs sont incités à déposer un dossier de candidature. L'association des autres versants de la fonction publique ainsi que la participation des agents sont encouragées.

Le FIRH répond à un véritable besoin participatif puisque, dès la première année (2017), 164 projets ont été déposés en réponse aux appels à projets et 51 ont été retenus (39 projets territoriaux et 12 projets d'administration centrale). Pour l'édition 2018, l'intérêt des services est resté très élevé puisqu'à ce jour 92 projets ont été déposés, malgré la réduction du champ d'action du FIRH ⁽¹⁾. Les priorités ont concerné l'accompagnement RH des agents, les méthodes innovantes en matière de management et de conduite du changement, l'appui méthodologique à l'évolution des organisations et à la modernisation de la fonction RH et la promotion de l'égalité professionnelle. Le comité de sélection a retenu 32 d'entre eux (22 projets territoriaux et 10 projets d'administration centrale).

Afin d'animer le réseau des innovateurs en matière RH, la DGAFP a organisé, le 21 juin 2018, un séminaire rassemblant les équipes porteuses de projets 2017 et 2018 en partenariat avec le CNFPT. Cette « *journée des innovateurs* » a permis aux innovateurs de tous horizons de se rencontrer,

(1) La prévention des risques professionnels et le bien-être au travail ne relevant plus désormais de son champ thématique, mais de celui du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT).

d'échanger sur les bonnes pratiques et de capitaliser sur les expérimentations menées dans le cadre du FIRH.

Le FIRH permet, avec des moyens limités, d'exercer un effet de levier. Plutôt que de voir se multiplier les expérimentations ministérielles au niveau local mobilisant des crédits ministériels, la sélection et le suivi de projets interministériels, jugés comme capitalisables, concentrent les financements sur des dispositifs réellement innovants et donnant lieu à des livrables qui seront ensuite diffusables. Ce dispositif revient ainsi à mutualiser les expérimentations innovantes en diffusant les pratiques considérées comme utiles et efficaces. Il permet aussi, avant de lancer un dispositif au niveau national, de le définir avec précision, et ainsi de réaliser de réelles économies de moyens.

**Exemple de projet d'innovation managériale promu par le FIRH en 2017 :
L'Attrap'idées (SGAR Auvergne Rhône-Alpes)**

L'Attrap'idées est un outil participatif, permettant aux agents quelles que soient leur catégorie et leurs fonctions, de proposer, via une plateforme collaborative, des idées d'amélioration de l'organisation du travail. Ils peuvent alimenter la plateforme en proposant de nouvelles thématiques ou en enrichissant des propositions déjà en ligne. L'Attrap'idées a pour vocation de favoriser l'expression des agents afin qu'ils puissent faire émerger de nouvelles idées en matière d'organisation et de bien-être au travail, et ce, de façon collective. Ces idées seront ensuite soumises au vote de l'ensemble des agents participants.



Source : DGAFP, « Innover en RH : bilan 2017 du fonds d'innovation RH », 2018

Dans le but de favoriser cette capitalisation et la diffusion des projets les plus pertinents, la DGAFP réalise actuellement une « *bibliothèque des initiatives RH* » sous la forme d'une application numérique dont le lancement est prévu en 2019. Cet outil donnera un accès réservé aux professionnels de la RH de la fonction publique afin de faciliter l'appropriation de projets développés et leur duplication. La bibliothèque permettra aux services qui souhaiteraient s'en inspirer d'accéder aux documents de cadrage des projets et de pouvoir contacter les porteurs pour bénéficier d'un retour d'expérience et de gains de temps dans la mise en œuvre du projet choisi.

Cette bibliothèque numérique représente un outil simple pour faire connaître, valoriser et partager les initiatives managériales innovantes de l'ensemble des acteurs publics.

2. L'ouverture de l'École de l'innovation managériale en Occitanie

Conformément à la priorité n° 7 du schéma directeur de la formation professionnelle 2018-2020, l'École de l'innovation managériale (EIM) a été inaugurée à Toulouse le 24 septembre 2018.

L'EIM a été créée sur la base d'une collaboration interministérielle de plusieurs acteurs régionaux de la formation professionnelle des agents tels que la Délégation régionale à la formation (DRF), l'Institut régional d'administration (IRA) de Bastia et la Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines en Occitanie. La Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ainsi que le Centre d'évaluation de documentation et d'innovation pédagogique (CEDIP) figurent parmi les principaux partenaires de ce projet.

L'EIM propose un cycle de professionnalisation qui accueille, dans le cadre de sa première promotion, 16 agents de catégorie A représentant la diversité interministérielle ainsi qu'un directeur adjoint d'un service du Centre hospitalier universitaire de Toulouse, ce qui illustre l'ouverture du dispositif aux cadres administratifs de la fonction publique hospitalière. Ils bénéficieront de 16 journées de formation avec des intervenants de haut niveau, à l'occasion de 5 regroupements et sur une durée totale de 5 mois. L'objectif poursuivi par les enseignements est de permettre aux cadres de savoir susciter la prise d'initiative individuelle, de faciliter l'émergence de l'intelligence collective et de faciliter l'innovation au sein de leur administration.

Proposition n° 14 : ouvrir les promotions de l'EIM aux administrateurs et attachés territoriaux afin de stimuler des pratiques innovantes susceptibles d'être généralisées à l'échelle des trois versants de la fonction publique.

3. Le développement de structures souples d'échanges et de partage

La stimulation de l'innovation managériale implique la mise en place de structures souples, parfois informelles, privilégiant une démarche volontaire et participative.

Au cours de ces dernières années, de nombreux événements organisés par le secteur associatif ou les collectivités elles-mêmes ont facilité l'émergence d'une véritable communauté managériale au sein de la fonction publique territoriale. Ainsi, l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) a créé en 2015 un incubateur de pratiques managériales innovantes pour les collectivités : le Lab'AATF, reprenant le modèle des « *FabLab* » américains pilotés par le Massachusetts Institute of Technology (MIT). Son objectif est de réaliser le prototypage de dispositifs innovants afin de faciliter la gestion administrative. Le Lab'AATF favorise par exemple la mise en réseau d'applications numériques susceptibles d'être utilisées pour moderniser l'organisation de travail d'une collectivité.

L'innovation managériale procède également de la mise en place de communautés virtuelles ouvertes à tous les agents sur simple inscription. Conçues sous la forme d'un réseau d'apprentissage autour des métiers de l'action publique, les e-communautés territoriales sont animées par un expert du CNFPT. En août 2018, la e-communauté « *management public territorial* » regroupe près de 4 300 membres qui peuvent suivre et enrichir les fils d'actualité, échanger sur les problématiques métiers, poser des questions à des experts ou encore consulter et partager des documents.

Enfin, le développement d'événementiels constitue un moyen efficace de rassembler les agents des trois versants afin de les sensibiliser à des questions managériales dépassant le strict cadre de leur domaine d'activité. En partenariat avec l'École pour l'informatique et les nouvelles technologies (EPITECH), l'ENA a organisé en 2017 et 2018 des « *Hackathons* » destinés à élaborer dans un temps réduit (48 heures) et selon un processus itératif des projets visant à apporter des réponses concrètes à des problématiques aussi diverses que l'optimisation des files d'attente dans les services publics ou la géolocalisation en temps réel des offres d'emploi.

TROISIÈME PARTIE : SUIVI DES PROPOSITIONS DE L'AVIS BUDGÉTAIRE POUR 2018

À la suite de l'avis budgétaire portant sur le programme 148 « *Fonction publique* » du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteure a souhaité réaliser un suivi de la mise en œuvre des douze propositions qu'elle a formulées en 2017 afin de rendre compte de l'état d'avancement des pistes de réformes préconisées à la fin de l'année dernière.

Proposition n° 1 : associer aux travaux de CAP22 les parlementaires chargés de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les représentants des directeurs généraux des services de la fonction publique territoriale et des directeurs d'hôpitaux, et les organisations syndicales de la fonction publique.

Conformément à la demande expressément formulée par votre rapporteure, la composition du Comité AP22 s'est ouverte à des directeurs généraux représentant la fonction publique territoriale et à un directeur d'hôpital.

À l'initiative de Monsieur Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, un comité de suivi des travaux d'Action Publique 2022 a été mis en place le 22 janvier 2018. Il rassemble des représentants des confédérations syndicales et fédérations de la fonction publique ainsi que des employeurs publics territoriaux et hospitaliers.

Cette instance s'est réunie à plusieurs reprises au cours du premier semestre 2018 afin de débattre du processus de modernisation des trois versants de la fonction publique élaboré dans le cadre de la démarche AP22.

En outre, deux groupes de travail réunissant les députés de la majorité ont également été créés afin de réaliser le suivi de la démarche AP22.

Proposition n° 2 : dans le cadre du processus « Action publique 2022 », évaluer l'enchevêtrement des compétences des différents acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques de transferts sociaux et de soutien à l'économie au regard d'un double objectif de clarté à l'égard des usagers et d'efficacité en termes de gestion des deniers publics. Étudier la pertinence de mutualiser certaines fonctions transversales entre les trois versants de la fonction publique sur un bassin territorial donné.

Les propositions n° 18 « *Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales* » et n° 19 « *Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale* » formulées par le rapport de CAP22 plaident en faveur d'une clarification des compétences aujourd'hui conjointement exercées par l'État et les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, des réflexions sur la redéfinition des périmètres d'intervention des services déconcentrés doivent être menées à terme afin de

mettre en œuvre une organisation territoriale pertinente de l'ensemble des administrations relevant de l'État, à la lumière des missions actuellement dévolues aux collectivités territoriales.

Ainsi, en matière d'action sociale et de solidarité, le rôle des directions départementales de cohésion sociale pourrait être questionné eu égard à la décentralisation des compétences liées à la petite enfance, au handicap ou à la lutte contre la pauvreté amorcée depuis 1983.

De même, les aides aux entreprises étant essentiellement prises en charge à l'échelon régional, la reconfiguration des services déconcentrés œuvrant en faveur du développement économique à l'instar des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pourrait renforcer l'efficacité de l'intervention publique, grâce à un partage des tâches plus lisible. À la suite du discours du Président de la République devant le Congrès le 9 juillet 2018, le Premier ministre a réaffirmé la nécessité d'une réorganisation territoriale des services déconcentrés, sans établir à ce jour le calendrier prévisionnel de cette réforme.

Proposition n° 3 : dans le cadre du processus « Action publique 2022 », procéder à une évaluation de la répartition des compétences entre les agences de l'État au regard des missions qui leur sont confiées ainsi qu'à une évaluation de leur contribution à la réduction de la dépense publique depuis 2012 et de leur potentialité en la matière d'ici 2022.

Cette préconisation n'a pas encore été mise en œuvre. **Votre rapporteure rappelle la nécessité d'évaluer les missions accomplies par les agences de l'État, dont le nombre ⁽¹⁾ et l'influence croissante ⁽²⁾ interrogent directement les modalités d'intervention de l'État dans l'ensemble des politiques publiques menées à l'échelle nationale.**

Proposition n° 4 : procéder, en 2019, à un bilan de l'ensemble des réformes relatives à l'organisation des collectivités territoriales engagées au cours du précédent quinquennat afin de dégager des leviers d'efficience et d'économies pérennes en agissant à la fois sur la simplification des structures territoriales et la clarification des compétences locales d'ici 2022.

La mise en œuvre de cette préconisation partagée par la Cour des comptes à l'occasion de la publication de son rapport sur les finances locales en 2017 ne semble pas d'actualité. **Il apparaît pourtant indispensable de réaliser un bilan de l'ensemble des réformes relatives à l'organisation des collectivités territoriales menées entre 2012 et 2017, notamment de la loi NOTRÉ du 7 août 2015, pour déterminer avec précision les pistes d'amélioration**

(1) En 2012, le rapport de l'Inspection générale des finances sur les agences de l'État répertoriait 1 244 agences en activité à la fin de l'année 2010.

(2) Voir le rapport thématique du Conseil d'État « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », septembre 2012.

susceptibles d’être explorées, dans un souci de clarification des compétences et d’efficacité administrative.

Proposition n° 5 : dans le cadre du processus de contractualisation entre l’État et les collectivités territoriales, définir les objectifs de maîtrise de l’évolution des dépenses de fonctionnement et de désendettement de chaque collectivité au regard des efforts de gestion déjà mis en œuvre depuis 2014.

À l’issue de la Conférence nationale des territoires organisée en 2017, cette proposition s’est concrétisée à travers la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018. Celle-ci prévoit que les administrations publiques locales contribueront à l’effort de redressement des comptes publics par une maîtrise de leurs dépenses au cours de la période 2018-2022.

Ainsi, l’article 13 de la LPFP 2018-2022 fixe l’objectif d’une maîtrise de l’augmentation des dépenses de fonctionnement de toutes les collectivités territoriales à hauteur de + 1,2 % / an entre 2018 et 2022. Dans son rapport annuel sur les finances locales publié en 2018, la Cour des comptes observe que cet objectif correspond au taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement entre 2013 et 2017 (+ 1,5 %) mais s’avère nettement inférieur au taux constaté entre 2010 et 2013 (+ 3 %).

Pour les 322 collectivités pesant le plus dans la dépense publique locale ⁽¹⁾, un contrat individuel a été conclu entre l’État et 228 d’entre elles. Les 92 collectivités ayant refusé de signer un tel contrat sont soumises au respect d’un arrêté préfectoral déclinant les dispositions de la LPFP 2018-2022. En cas de dépassement du plafond de dépenses de fonctionnement autorisé, les collectivités s’exposent à une pénalité équivalente à 75 % de l’écart constaté pour celles ayant souscrit un contrat avec l’État et à 100 % pour les autres.

La Cour des comptes estime que le respect de l’objectif de 1,2 % fixé par la LPFP 2018-2022 devrait entraîner une amélioration cumulée de l’épargne brute des collectivités territoriales de 19,4 milliards d’euros, soit une hausse de 56 % par rapport à son niveau de 2017. Cependant, votre rapporteure souligne le risque de rigidité découlant d’un plafond de progression des dépenses de fonctionnement fixé à + 1,2 % par an pour certaines métropoles et municipalités dont les recettes sont particulièrement dynamiques, au point d’aboutir à des excédents budgétaires parfois importants. L’adaptation de cette norme de dépense à la santé financière des collectivités qui y sont soumises pourrait être une piste judicieuse afin d’éviter de pénaliser des collectivités dont la gestion financière est satisfaisante.

L’accélération du désendettement des collectivités territoriales devrait elle aussi se poursuivre, dans un contexte déjà favorable. Eu égard aux plafonds de

(1) Il s’agit des régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale dont les dépenses réelles de fonctionnement excèdent 60 millions d’euros par an.

capacité de désendettement ⁽¹⁾ déterminés par la LPFP 2018-2022, c'est-à-dire neuf années pour les régions, dix pour les départements et douze pour le bloc communal, seuls 8 départements sur 101, 3 075 communes sur 36 110, 126 EPCI sur 1 266 et une métropole sur 22 présentaient des résultats non conformes.

Le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales publié en juillet 2018 indique que les recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales s'élèvent à 201,6 milliards d'euros en 2017, **soit une augmentation de + 2,3 % par rapport à 2016**. Cette évolution traduit une trajectoire dynamique des ressources des collectivités territoriales, malgré l'existence de situations disparates entre les différents échelons.

Proposition n° 6 : dans le cadre du processus de contractualisation précité, inciter les collectivités territoriales à utiliser le levier de l'accroissement du temps de travail pour réduire leurs dépenses de fonctionnement (respect des 1 607 heures annuelles ; suppression du nombre d'autorisations spéciales d'absence).

Si aucune obligation légale, réglementaire ⁽²⁾ ou contractuelle n'impose aux fonctionnaires territoriaux le respect du contingent de 1 607 heures travaillées par an, l'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement déterminé par la LPFP 2018-2022 revêt un effet incitatif encourageant les collectivités territoriales à respecter le volume de 1 607 heures précité, conformément à la circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique. **Votre rapporteure souligne la nécessité de clarifier les modalités par lesquelles le volume de 1 607 heures travaillées est respecté, notamment au regard des multiples dispositifs de récupération et/ou de rémunération des journées de dimanche travaillées et heures supplémentaires accomplies par les agents.**

Proposition n° 7 : Confier aux inspections générales des Finances, de l'Administration et des Affaires sociales une mission d'évaluation de la contribution de l'ensemble des agents publics à la création de la richesse nationale.

Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre. **Votre rapporteure rappelle l'intérêt d'une telle étude qui permettrait d'évaluer le rôle des agents publics dans la production de richesses.** Elle s'inscrirait dans une perspective

(1) Selon le décret du 27 avril 2018, la capacité de désendettement s'entend comme le rapport entre l'encours de la dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé.

(2) En application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 rend applicable à la fonction publique territoriale le décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement de la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État dans la magistrature par lequel la durée de travail effectif est fixée à 1 607 heures par an. Cependant, la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 précise que les collectivités territoriales bénéficient de la possibilité de maintenir, par délibération expresse et après avis du comité technique, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 précitée.

résolument différente des rapports habituellement réalisés sur le sujet, qui retiennent essentiellement comme critère de jugement la masse salariale des trois fonctions publiques, celle-ci étant simplement assimilée à un coût rapporté au produit intérieur brut.

Proposition n° 8 : Former les cadres, à tous les niveaux hiérarchiques, aux enjeux des RH et insister pour qu'ils développent la place des critères RH dans les évaluations et les parcours de leurs subordonnés pour leur donner de la visibilité et de la reconnaissance.

Au sein de la fonction publique de l'État, le schéma directeur de la formation professionnelle sur la période 2018-2020 développe un axe intitulé « la fonction managériale » au sein duquel la priorité n° 7 vise à « *diffuser une culture managériale commune en rendant obligatoire une formation au management pour tout primo-encadrant et tout agent nommé à la direction d'un opérateur ministériel et en proposant des modules adaptés aux besoins de formation des managers tout au long de leurs parcours professionnels* ».

Cette priorité s'est traduite par l'élaboration d'un référentiel de formations pour les primo-encadrants en fonction des publics cibles et se déclinera, en 2019, par la mise en place d'un marché interministériel de formations managériales.

Votre rapporteure souligne la nécessité de former l'ensemble des agents exerçant des fonctions d'encadrement – incluant le cas échéant les agents territoriaux de catégories B ou C – au sein des trois versants de la fonction publique, en adaptant le contenu des formations aux particularités des missions dévolues à chaque encadrant.

Proposition n° 9 : engager au plus vite une réflexion sur l'instauration d'une obligation pour les employeurs publics de participer à la prise en charge d'une complémentaire santé et d'un contrat de prévoyance au bénéfice de tous les agents publics.

Annoncé à la fin de l'année 2017, un rapport commun réalisé par l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) portant sur la prise en charge de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique devait être rendu public au deuxième trimestre 2018. À ce jour, le rapport n'a pas encore été publié.

Votre rapporteure rappelle le fort intérêt social que revêt la protection sociale complémentaire des agents publics, dans un contexte marqué par la généralisation depuis le 1^{er} janvier 2016 de l'obligation incombant aux employeurs privés de proposer une couverture santé complémentaire à tous leurs salariés ⁽¹⁾. Le refléchage de dépenses actuellement

(1) Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

ciblées sur divers dispositifs d'action sociale (chèques-vacances, arbres de Noël...) pourrait ainsi garantir, à budget constant, le financement d'une couverture santé complémentaire en faveur des agents publics.

Pour la fonction publique territoriale, la mise en œuvre d'une telle obligation imposée par la loi devrait être conciliée avec le principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales. **Votre rapporteure salue les actions menées en ce sens par de nombreuses collectivités qui ont négocié des contrats cadres avec plusieurs organismes de mutuelle afin d'optimiser les coûts de financement sur la durée.**

Proposition n° 10 : substituer au dispositif du jour de carence dans la fonction publique prévu par l'article 48 du projet de loi de finances un dispositif de trois jours de carence sauf pour les deux premiers arrêts de maladie ordinaire de l'année civile.

Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 2018 qui a rétabli le dispositif du jour de carence à compter du 1^{er} janvier 2018. **Votre rapporteure s'interroge sur le montant des économies budgétaires réalisées depuis l'entrée en vigueur de cette mesure et attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de lutter en profondeur contre l'abus d'absentéisme, au-delà de l'absentéisme ponctuel auquel le dispositif du jour de carence apporte une réponse.**

Proposition n° 11 : introduire une exception au dispositif du jour de carence au bénéfice des agentes publiques en situation de grossesse.

Cette préconisation, que votre rapporteure réitère au nom d'une prise en compte effective de la situation spécifique dans laquelle se trouvent les femmes enceintes, n'a pas été mise en œuvre par la loi de finances pour 2018. Il s'agit pourtant d'une disposition symbolique importante dont l'impact budgétaire serait résiduel. Lors de son audition organisée dans le cadre du printemps de l'évaluation en juin dernier, le Ministre de l'action et des comptes publics s'est prononcé en faveur d'une réflexion autour de ce sujet.

Proposition n° 12 : favoriser la « mobilité choisie » des agents publics au sein des trois versants de la fonction publique à travers :

- la simplification des règles statutaires et indemnitaires ;
- la réorientation massive des crédits de formation continue sur les agents de catégorie B et C ;
- la création d'un portail numérique unique de l'emploi public en France ;
- la création de bassins territoriaux de l'emploi public au sein desquels serait défini un plan territorial de formation et dans lesquels seraient mutualisées les vacances de postes dans les trois versants de la fonction publique.

La mission Dussopt-Laurent menée par le Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'action et des comptes publics et le Président du CNFPT a présenté en juillet dernier plusieurs pistes de réflexion visant notamment à préserver l'existence du statut, développer le recours aux « *contrats de mission* » pour les trois catégories A, B et C, garantir la part de rémunération au mérite au sein du régime indemnitaire ou encore instaurer des « *conférences régionales de l'emploi public* » afin de moderniser la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

Le chantier gouvernemental « *Comment proposer aux agents un accompagnement renforcé dans leurs transitions professionnelles et faciliter la mobilité ?* » lancé à l'été dernier s'inscrit dans la même perspective. La mise en place d'une « *offre socle* » en matière d'accompagnement des parcours professionnels dans chacun des trois versants se conjuguerait avec la création de « *dispositifs passerelles* » entre ces derniers, afin de favoriser la mobilité inter-versants.

Dans cette perspective, la refonte récente de la bourse interministérielle de l'emploi public créée en 2008 concrétise l'une des préconisations de votre rapporteure.

En outre, les orientations fixées par le schéma directeur de la formation professionnelle 2018-2020 relatif à la fonction publique de l'État et les réflexions menées sur l'approfondissement des relations entre le CNFPT et les centres de gestion départementaux témoignent d'une volonté réelle de développer les formations en faveur des catégories B et C. **Votre rapporteure déplore l'absence de données chiffrées relatives au fléchage du financement de ces formations à destination de ces catégories.**

Votre rapporteure considère le développement de la « mobilité choisie » des agents publics comme une ambition majeure devant guider la transformation de la fonction publique dans chacun de ses versants, dans un souci d'attractivité, de dynamisme et d'optimisation des compétences de tous les agents.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 30 octobre 2018, la Commission auditionne M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, sur les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du projet de loi de finances pour 2019.

M. Didier Paris, président. Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, dans le cadre de l'examen des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », dont Mme Émilie Chalas est rapporteure pour avis.

Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes auditionné pour la deuxième fois par notre Commission durant cette législature – vous l'avez déjà été à la fin du mois de mars, sur le même thème. Je vais maintenant vous donner la parole pour un propos liminaire. Nous entendrons ensuite Mme la rapporteure pour avis, les orateurs des groupes, puis les députés souhaitant vous poser des questions.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je vais vous exposer en quelques mots la situation du programme 148, consacré à la fonction publique, mais aussi les axes selon lesquels nous poursuivons la concertation sur la transformation de la fonction publique.

Le programme 148, dont la responsabilité revient à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), regroupe des crédits relatifs à trois points. Il s'agit d'abord de la formation initiale et continue des agents publics, notamment dans le cadre des actions mises en œuvre par les opérateurs de formation interministérielle que sont l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA), pour laquelle 82,3 millions d'euros de crédits sont inscrits au PLF 2019. Le deuxième type de crédits inscrits au titre du programme 148 relève de l'action sociale interministérielle au bénéfice des agents des ministères et établissements publics de l'État en complément des actions dont ils peuvent bénéficier dans leur propre service, pour 122,9 millions d'euros. Enfin, nous avons des crédits relatifs à l'appui et à l'innovation en matière de ressources humaines, qui se concrétisent notamment par l'action de trois fonds interministériels, à savoir le Fonds d'innovation ressources humaines (FIRH), le Fonds du système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) et le Fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIAC), pour un montant total de 4,6 millions d'euros.

Le PLF pour 2019 comporte, par rapport à celui de l'année précédente, trois évolutions sur lesquelles je souhaite appeler l'attention de votre Commission. La première de ces évolutions consiste en une baisse des crédits du programme par rapport à 2018, essentiellement due à un effet de périmètre, avec le transfert des crédits relatifs à l'apprentissage vers les programmes ministériels concernés, pour 29,8 millions d'euros. En effet, depuis 2015, dans le cadre du plan de développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État, le programme 148 intervient en appui des ministères et établissements publics pour financer une partie des coûts de rémunération et de formation des apprentis. En 2018, 29,8 millions d'euros étaient répartis entre 49 programmes ministériels pour faciliter la prise en charge financière des 9 800 apprentis recrutés. Ce levier a clairement favorisé le développement de l'apprentissage au sein de l'État, avec une multiplication par treize du nombre d'apprentis depuis 2014. Néanmoins, il reposait sur une procédure de gestion extrêmement lourde avant la publication du décret de transfert, avec des délais de remboursement de plus en plus tardifs pour les employeurs. Dès le PLF 2018, le ministère de l'Éducation nationale, qui est le principal employeur d'apprentis de l'État, a bénéficié en avance de phase des crédits inscrits directement sur ces programmes budgétaires pour le financement de la rémunération de ces apprentis et, au regard de la demande analogue formulée par d'autres ministères importants, notamment le ministère des Armées, le Gouvernement a fait le choix d'un transfert des crédits pour l'ensemble des ministères dans le PLF 2019.

Le principe selon lequel le recrutement d'apprentis n'est pas pris en compte au titre des schémas d'emplois ministériels demeure, afin de maintenir l'attractivité de ces recrutements. Je rappelle que l'objectif du Gouvernement reste de parvenir à 10 000 personnes en apprentissage au sein de l'État d'ici à la fin de l'année 2019, en s'appuyant notamment sur les assouplissements prévus par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Enfin, je veux préciser que, dans le cadre des travaux complémentaires relatifs au recrutement et à l'attractivité des concours dans la fonction publique, et en marge des quatre chantiers ouverts depuis le comité interministériel du 1^{er} février dernier, nous allons examiner, avec les organisations syndicales et les employeurs publics, les différentes passerelles qui permettront de favoriser le recrutement des apprentis après leur apprentissage, par la voie du concours ou par celle du contrat. Il convient de souligner que les apprentis bénéficient déjà, depuis la loi du 27 janvier 2017, de la possibilité de candidater au troisième concours de la fonction publique en valorisant leurs années d'apprentissage dans le cadre de la durée d'expérience professionnelle requise pour l'accès aux concours.

Au regard des propositions émises dans votre rapport, madame la rapporteure pour avis, je vous confirme l'accord du Gouvernement pour veiller à ce que chacun des ministères respecte bien, voire dépasse, sa cible de recrutement d'apprentis – c'est votre proposition n° 2 –, mais aussi pour examiner, en concertation avec les organisations syndicales et les employeurs publics, les passerelles qui permettront de faciliter le recrutement d'apprentis au terme de leur apprentissage – c'est votre proposition n° 10 –, et enfin pour examiner les mesures

qui permettront de conforter l'attractivité des concours internes dans la fonction publique dans le cadre des travaux complémentaires que j'ai évoqués, avec une vigilance particulière pour les concours internes de l'ENA et des IRA, qui sont aussi financés par le programme 148 – c'est votre proposition n° 1. Par ailleurs, nous sommes tout à fait disposés à poursuivre et amplifier les mesures engagées au titre du développement du troisième concours dans la fonction publique, avec un assouplissement des conditions de durée d'expérience professionnelle requise pour se présenter à ce troisième concours – c'est votre proposition n° 8.

La deuxième évolution que je veux souligner au sujet du programme 148, c'est que ce programme va tirer en 2019 les premiers bénéficiaires d'une profonde réforme du concours et de la scolarité des attachés d'administration de l'État dans le cadre des IRA, avec notamment une diminution de 109 équivalents temps plein (ETP). Cette réforme, très attendue à la fois par les employeurs et les candidats au concours, correspond au besoin d'évolution exprimé tant par les employeurs et les fonctionnaires stagiaires que par les directions d'école et les intervenants. Avec 820 stagiaires répartis sur deux promotions annuelles contre 730 aujourd'hui, elle nous va nous permettre d'augmenter les recrutements pour répondre pleinement aux besoins des employeurs publics, mais aussi de renouveler en profondeur le concours et la formation délivrée en institut, avec une individualisation des enseignements tenant compte des compétences déjà acquises, un accompagnement à la prise de poste pendant six mois et une modernisation des processus d'affectation et de titularisation. Enfin, cette réforme permet aussi de réduire le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée par l'État aux IRA à l'horizon 2020.

En pratique, ce nouveau modèle de formation des IRA s'articulera autour de deux phases. Après une période en institut de six mois permettant de définir un parcours de formation et de développement des compétences individualisé, une période en service de six mois donnera lieu à un accompagnement en formation continue précédant le processus de titularisation, qui relèvera désormais de l'employeur, et non plus d'un jury désigné par le ministère en charge de la fonction publique. Cette nouvelle formation, opérationnelle à compter du 1^{er} septembre 2019, constituera un modèle pour les autres écoles de service public de l'État, puisque le Gouvernement souhaite revoir en profondeur l'appareil de formation de l'État afin de gagner en qualité et en efficacité dans les actions de formation dispensées au bénéfice des agents publics.

Je rappelle qu'en matière de formation continue, une enveloppe de 300 millions d'euros par an, soit 1,5 milliard d'euros à l'échelle du quinquennat, est réservée au financement des actions prioritaires en lien avec le déploiement du Grand Plan d'investissement, dans le schéma directeur de la formation professionnelle que nous avons publié au printemps dernier. Je vous confirme donc la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier les actions de formation à destination des personnels encadrants, quelle que soit leur catégorie hiérarchique ; dans le cadre de ce schéma, nous prévoyons de rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent prenant pour la première

fois des fonctions d'encadrement, pour les trois versants de la fonction publique – ce sont vos propositions n° 12 et n° 13, madame la rapporteure pour avis.

Enfin, la troisième évolution du programme 148 réside dans l'accompagnement du redressement de la situation budgétaire de l'ENA. Le constat de la fragilité financière de l'école a été posé lors de l'installation du nouveau gouvernement et, dès l'été 2017, nous avons demandé à Patrick Gérard, son nouveau directeur, de faire des propositions en vue d'un redressement durable de ses comptes. Cette demande a donné lieu à un travail approfondi d'analyse, avec le recours à un audit externe. Le plan de retour à l'équilibre, présenté au conseil d'administration le 10 octobre dernier, prévoit différentes mesures parmi lesquelles la réduction de la durée de scolarité, la poursuite de la diminution des effectifs à hauteur de 4 ETP sur les personnels permanents, une modernisation des modalités d'accès à l'école, un recentrage de la formation continue et de l'action internationale, ainsi, que des efforts de gestion immobilière. Notre objectif est de retrouver un équilibre budgétaire à partir de 2021, tout en respectant la trajectoire budgétaire de la subvention pour charges de service public, qui prévoit une réduction de 2,8 % en 2019, pour être fixée à 30,2 millions d'euros.

Au-delà de ce programme budgétaire, l'actualité de la fonction publique se caractérise par la poursuite des concertations autour de quatre chantiers.

Le premier chantier est relatif au dialogue social, avec pour objectif de simplifier celui-ci par un rapprochement des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène et de sécurité (CHS) de manière à créer une instance unique avec des prérogatives plus larges et, à partir d'un certain seuil, une formation spécialisée sur les questions d'hygiène et de sécurité, ainsi qu'une réforme profonde des commissions administratives paritaires visant à plus de fluidité et de souplesse dans les nominations.

Un deuxième chantier est ouvert autour de la question de la rémunération, avec la volonté que les agents relevant des trois versants de la fonction publique puissent percevoir une part variable de rémunération, sous la forme d'un bonus annuel constituant une forme de reconnaissance de l'engagement, grâce à des mécanismes d'intéressement individuel ou collectif – la répartition ou la prise en compte différenciée de l'engagement individuel et du collectif étant renvoyée au dialogue social de proximité –, avec la volonté de faire en sorte que la part variable soit suffisamment significative. Cela va se traduire par une simplification du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), et par des modalités techniques particulières, visant notamment à une meilleure lisibilité dans la lecture de ce régime indemnitaire. Nous renverrons à plus tard d'autres hypothèses évoquées avec les organisations syndicales – des hypothèses plus structurelles, et qui ne pourraient être examinées que dans le cadre d'une concertation plus large, notamment à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme des retraites.

Le troisième chantier est celui relatif aux mobilités et à l'accompagnement des transitions professionnelles pour favoriser les mobilités choisies et l'accès à la formation, mais aussi, dans le cadre de restructurations, pour accompagner les agents dont le poste serait supprimé à l'occasion d'un plan de réorganisation. Nous voulons créer une agence de reconversion pour pouvoir accompagner de manière équitable et interministérielle l'ensemble des agents concernés, quel que soit leur ministère d'appartenance, et nous nous appuyerons pour cela sur les plateformes régionales de ressources humaines (PFRH) et sur des partenariats établis avec les deux autres versants de la fonction publique. Nous avons également créé, dans le cadre du programme 351 de la loi de finances pour 2019, un fonds d'accompagnement interministériel RH doté de 50 millions d'euros, qui aura pour vocation, dès 2019, à la fois de financer des actions collectives – sur des études d'impact ou des bilans de compétences –, mais aussi des mobilités individuelles dans le cadre de formations particulières.

Ce fonds interministériel, géré par la DGAFP, vient s'ajouter au fonds de transformation de l'action publique, qui concerne les investissements et aura vocation à cofinancer les moyens mis en œuvre par les différents ministères pour accompagner la mise en œuvre de leur propre plan de transformation. Pour cela, il est prévu de modifier les règles d'affectation pour les agents dont le poste est supprimé, en commençant par leur proposer un poste équivalent dans leur administration d'origine, sans forcément fixer de limites géographiques ; à titre incitatif, nous souhaitons doubler le plafond de la prime de restructuration de service ainsi que la part revenant au conjoint. En cas de refus d'une mobilité géographique, nous voulons travailler sur le principe d'une priorité d'affectation locale, d'abord sous la houlette des préfets de région, mais en allant ensuite jusqu'à envisager une forme de droit de préemption dont disposeraient les préfets de région sur les emplois publics de l'État vacants dans les territoires, de manière à nous assurer que les administrations déconcentrées jouent bien le jeu du reclassement des agents de ministères faisant l'objet d'une restructuration.

Nous voulons aussi créer un congé de transition professionnelle pour permettre à celles et ceux de nos agents qui seraient amenés à changer de métier à l'occasion de ce reclassement d'être formés pendant une durée pouvant aller jusqu'à douze mois, en bénéficiant d'un maintien intégral de leur traitement, puisqu'ils n'auraient pas nécessairement choisi cette mobilité. Nous prévoyons aussi des mécanismes de mise à disposition d'employeurs privés avec un droit d'option au bout d'un an, ainsi que des mécanismes de prise en charge par l'administration d'origine de la différence de salaire, dans le cas où le salaire du nouveau poste serait inférieur à celui du poste précédemment occupé.

Enfin, nous avons ouvert un quatrième chantier portant sur l'élargissement des conditions de recrutement en contrat, avec la volonté d'harmoniser les durées des contrats sur deux fois trois ans, de créer un contrat de mission, mais aussi d'assouplir les règles et d'élargir les dérogations qui permettent de recruter par contrat, y compris pour les emplois fonctionnels – nous en avons débattu au cours de l'été dernier. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe général

d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires, mais bien de donner plus de liberté aux employeurs publics et à celles et ceux de nos concitoyens qui souhaiteraient mettre leurs compétences au service de l'administration pendant un temps donné. Nous voulons aussi saisir l'occasion qui nous est donnée d'améliorer les conditions d'emploi des contractuels et de lutter contre la précarité – résultant notamment de l'enchaînement des contrats courts – en fixant un référentiel de salaire pour encadrer le niveau de rémunération des contractuels en fonction de leur qualification et du poste occupé.

Si une majorité de syndicats – au sens des accords majoritaires dits de Bercy – validait le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, nous profiterions évidemment de ce futur véhicule législatif pour transcrire dans la loi l'ensemble des dispositions dudit protocole, que nous avons proposé la semaine dernière aux organisations syndicales, et sur lequel ils doivent se prononcer d'ici au 26 novembre prochain. Ce serait, me semble-t-il, une belle occasion à saisir pour faire en sorte de donner une force légale aux dispositions sur lesquelles nous avons commencé à échanger.

Je me tiens maintenant à la disposition de votre Commission pour répondre aux questions que vous souhaiteriez me poser.

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis. Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme vous le savez, l'année 2018 est une année charnière. Depuis le mois de janvier, plusieurs cycles de concertation se sont ouverts avec l'ensemble des organisations syndicales et les représentants des employeurs des trois versants de la fonction publique. De nombreux sujets essentiels ont été abordés, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines et du développement de la contractualisation, de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, du renforcement du dialogue social, ou encore des politiques de rémunération des agents publics. Parallèlement, la démarche « Action publique 2022 », enclenchée à la fin de l'année dernière, a été l'occasion d'engager une réflexion légitime et nécessaire sur l'avenir de notre fonction publique.

Ces chantiers poursuivent une ambition claire : transformer en profondeur la fonction publique, non pas pour renier ses fondements, mais bien pour réussir la modernisation qui sera la garantie *sine qua non* de son succès. C'est, bien sûr, le sens des réflexions qui entourent la préparation du futur projet de loi que le Parlement examinera l'année prochaine. Chacun de nous est attaché au modèle de la fonction publique tel qu'il s'est construit au fil des décennies. Si ce modèle a permis de construire un État solide, dont le rôle et la légitimité ne doivent pas être remis en cause, nous savons aujourd'hui que la fonction publique doit aussi s'adapter aux impératifs d'ouverture, de mobilité et de diversité qui s'imposent à notre société, ainsi qu'aux exigences d'efficacité croissante auxquelles elle doit répondre. C'est dans cette perspective résolument tournée vers l'avenir que j'ai souhaité orienter les travaux que j'ai eu l'honneur de conduire en tant que

rapporteuse pour avis du programme « Fonction publique » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

Comme ce fut le cas l'année précédente, mon avis budgétaire comporte une analyse des crédits du programme ainsi qu'une partie thématique, consacrée cette année au thème transversal, mais décisif, du management dans la fonction publique. J'ai également souhaité réaliser un suivi des douze propositions que j'avais formulées à l'occasion de l'avis budgétaire pour 2018, ce qui a été l'occasion de constater que, si certaines sont pour l'instant restées lettre morte, ce que je regrette, la plupart ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

Pour ce qui est de la partie budgétaire, je ne reviendrai pas en détail sur l'évolution des crédits au sein du programme « Fonction publique » : c'est un exercice que la commission des Finances accomplit avec la rigueur et la précision qui la caractérise. Néanmoins, je souhaite mettre en lumière un sujet que j'estime particulièrement important, car il se situe au cœur de nos préoccupations, à savoir l'apprentissage. Le projet de loi de finances prévoit en effet de redéployer les crédits dévolus au financement de l'apprentissage dans la fonction publique, soit environ 30 millions d'euros, vers l'ensemble des programmes pilotés par chaque ministère afin de simplifier la gestion financière du recours aux apprentis. Si cette explication est évidemment recevable, il me semble cependant nécessaire de s'assurer que l'enveloppe financière globale affectée à l'apprentissage en 2019 ne diminuera pas : nous devons en effet atteindre l'objectif fixé par le Président de la République de 10 000 apprentis recrutés chaque année dans la fonction publique. À l'issue des multiples auditions que j'ai menées dans le cadre de l'élaboration de cet avis budgétaire, toutes les personnes que j'ai interrogées, qu'elles travaillent dans la fonction publique territoriale ou de l'État, soutiennent le développement de l'apprentissage. C'est une chance pour les employeurs publics d'attirer de jeunes talents, quelles que soient leurs études, leur parcours ou le métier qu'ils souhaitent exercer. C'est aussi, pour ces jeunes, une véritable chance de s'insérer dans le monde du travail et de développer des compétences et des qualités dont ils ont vocation à faire profiter le service public. À ce titre, je propose dans mon rapport de permettre aux employeurs publics de titulariser les apprentis dans un corps ou un cadre d'emplois de la fonction publique à l'issue de leur contrat d'apprentissage. Cette mesure contribuera à diversifier les recrutements au sein de la fonction publique en bénéficiant de l'expérience professionnelle acquise par ces jeunes qui auront donné pleinement satisfaction à leur employeur.

En ce qui concerne le budget de l'ÉNA, je ne veux pas rentrer dans les polémiques médiatiques stériles qui ont pu prospérer au cours de ces dernières semaines : la formation de la haute fonction publique est un enjeu d'excellence, et il est particulièrement regrettable d'en faire une source de controverse, visant uniquement à alimenter la défiance à l'encontre de nos institutions. Néanmoins, nous ne devons pas esquiver le débat sur la gestion budgétaire de cette école du service public, et c'est dans ce souci de transparence que j'approuve les orientations de réforme de l'ÉNA qui se concrétiseront à partir de l'année prochaine, et aboutiront à raccourcir la scolarité suivie par les élèves dans une

perspective plus opérationnelle et à renforcer la nécessaire trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire de l'ÉNA à court et moyen terme.

Pour être exhaustive sur l'analyse budgétaire, je précise que j'approuve les crédits du programme « Fonction publique » et que, contrairement à l'année dernière, je n'ai pas déposé d'amendements à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. J'espère avoir l'occasion de développer certains sujets que je considère comme importants lors de l'examen au Parlement, dans quelques mois, du projet de loi de réforme de la fonction publique.

J'en viens maintenant au thème du management, auquel j'ai choisi de consacrer mon rapport cette année. Comme je l'ai précisé il y a quelques instants, la question managériale soulève de vastes questions qui correspondent aux enjeux essentiels de la transformation de l'action publique – les trois versants de la fonction publique étant, bien sûr, concernés. Je profite de cette occasion pour saluer la qualité des échanges que j'ai pu avoir avec l'ensemble des administrations et organisations associatives, notamment territoriales, qui ont montré à quel point le processus de modernisation de la fonction publique s'appuie avant tout sur les femmes et les hommes de terrain, que ce soit dans les services déconcentrés, dans les collectivités ou à l'hôpital. Cependant, je suis également convaincue de la nécessité d'une impulsion par le haut, qui implique un pilotage transversal de l'action publique. C'est notamment la mission de la direction générale de l'administration de la fonction publique, qui assure désormais ce rôle indispensable de direction des ressources humaines (DRH) de l'État, comme le prévoit explicitement le décret du 22 décembre 2016.

Le management, c'est la capacité à articuler de façon efficace des techniques de gestion, d'organisation et d'animation. Si c'est une question globale qui touche l'ensemble des sujets relatifs à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et qui ont été abordés lors des concertations que vous avez menées, Monsieur le secrétaire d'État, ce sont également des savoirs et des savoir-faire qui s'enseignent et s'apprennent au quotidien. Manager ne s'improvise pas, quel que soit le niveau hiérarchique. Comme vous le savez, mes chers collègues, de nombreux agents de catégories B ou C au sein de la fonction publique territoriale exercent des fonctions de chef d'équipe, plus que ne le font nombre d'agents de catégorie A travaillant dans la fonction publique de l'État. Le management n'est donc pas réservé à une élite et à ce que l'on appelle souvent péjorativement la « technocratie », c'est aussi un enjeu du quotidien dans nos services publics de proximité. Il me semble par conséquent indispensable de réfléchir de façon précise et concrète aux outils de gestion dont peuvent se saisir les agents exerçant des responsabilités d'encadrement à un niveau supérieur, intermédiaire ou de proximité dans le domaine administratif ou technique. Dans mon rapport, j'ai ainsi souhaité mettre l'accent sur la nécessité d'adapter l'ensemble des formations aux attentes et besoins professionnels des employeurs et des agents. Je déplore notamment l'existence de fortes disparités d'accès à la formation professionnelle entre, d'une part les agents de catégories B et C, et à d'autre part ceux de la catégorie A, alors même que les agents de la catégorie C

représentent les trois quarts des effectifs de la fonction publique territoriale et sont potentiellement les plus exposés à un risque d'inaptitude professionnelle. La montée en puissance du compte personnel d'activité (CPA), étendu à tous les agents publics depuis 2017, devrait permettre de remédier à cette situation.

Je salue le travail qu'accomplissent actuellement nos collègues parlementaires, le député Jacques Savatier et le sénateur Arnaud de Belenet, que le Premier ministre a chargés d'une mission sur la formation et la gestion des carrières des agents des collectivités territoriales. Par ailleurs, j'évoque le sujet, à mes yeux essentiel, de la mobilité au sein de la fonction publique. Aujourd'hui, nous ne devons plus réfléchir à une organisation en vase clos, où chaque versant serait isolé des autres et dans laquelle les réflexes corporatistes portent préjudice à la cohésion d'ensemble. La mobilité des agents entre les versants est une source d'enrichissement mutuel, et mon rapport contient à ce sujet une préconisation relevant des préoccupations liées à la formation : je propose de développer la pratique du tutorat intercollectivité et inter-versant en autorisant la mise à disposition, pour des missions définies et une durée limitée, des agents publics contractuels qui souhaitent exercer des fonctions de formateur à l'extérieur de leur collectivité ou de leur administration.

L'impératif de mobilité concerne également le secteur privé, même si l'ouverture aux contractuels doit évidemment être encadrée. Ce sera notamment notre rôle de législateur, à l'occasion du projet de loi, de déterminer le cadre dans lequel ces évolutions nécessaires pourront avoir lieu. La rénovation globale de la formation des agents publics, qui s'est déjà enclenchée au niveau de la formation initiale des IRA et de l'ÉNA avec la réforme de la scolarité, s'intègre donc dans une réforme plus large du cadre de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. C'est dans ce mouvement que j'estime aujourd'hui indispensable qu'il convient de diffuser une véritable culture managériale au sein de la fonction publique. Je le répète, manager une équipe ne va pas de soi : c'est un ensemble de techniques, de méthodes, de connaissances et de savoir-faire qui s'apprend, que ce soit lors de la formation initiale ou dans le cadre de la formation professionnelle tout au long de la vie.

L'accompagnement managérial des agents publics a beaucoup progressé au cours de ces dernières années sous l'impulsion de la DGAFP, mais aussi du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion départementaux, situés au plus près des collectivités. C'est aussi l'un des objectifs du plan de transformation de la santé publique, présenté le mois dernier, que de permettre de soutenir le développement de pratiques managériales adaptées aux multiples enjeux auxquels l'hôpital public est confronté. Je souhaite que cette dynamique se renforce et, parmi plusieurs propositions, je préconise notamment de rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent public prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement, quel que soit son grade, son statut ou sa fonction. Enfin, je présente dans mon rapport un ensemble d'exemples qui témoignent de la mobilisation de toute la fonction publique pour stimuler l'innovation managériale. Qu'il s'agisse du Fonds

d'innovation RH, opérationnel depuis 2017, de l'ouverture de l'École de l'innovation managériale, que vous avez inaugurée le mois dernier à Toulouse, monsieur le secrétaire d'État, ou du développement de structures souples d'échange et de partage d'expériences entre les agents publics, la fonction publique présente ainsi de nombreuses et belles illustrations de sa créativité.

Pour conclure mon intervention, je souhaite aborder trois sujets complémentaires, dont certains ont déjà été évoqués l'année dernière, ainsi que dans votre propos liminaire, monsieur le secrétaire d'État. Premièrement, je réitère cette année la proposition que j'avais déjà formulée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, relative à l'exonération de jour de carence pour les femmes enceintes. Vous le savez, l'enjeu de l'égalité femmes-hommes me tient particulièrement à cœur, et cette mesure dont le coût budgétaire serait résiduel me semble à la fois juste et nécessaire. J'aimerais donc connaître l'état d'avancement de vos réflexions sur ce sujet.

Deuxièmement, je souhaite évoquer la question de la précarité dans la fonction publique territoriale. La précarité médicale d'abord, car 30 % des agents n'ont pas de complémentaire santé aujourd'hui : comment inciter les employeurs publics, y compris l'État, à contribuer efficacement à ce que l'ensemble des agents publics puissent être couverts ? La précarité financière ensuite, car la titularisation à hauteur de 50 % dans la fonction publique territoriale crée des travailleurs pauvres dans le secteur public, et cette situation se cumule à d'autres inégalités. Les agents concernés sont principalement des femmes non qualifiées, travaillant dans des services périscolaires de restauration ou de ménage. Je propose dans mon rapport d'établir un plancher de 75 % pour l'ouverture de la titularisation dans la fonction publique territoriale : qu'en pensez-vous ?

Troisièmement, la question du volume légal d'heures travaillées – 1 607 heures annuelles au sein de la fonction publique de l'État – doit faire l'objet de discussions quant à son application concrète au sein de la fonction publique territoriale. Quelle est la position du Gouvernement sur cette question ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics. Pour ce qui est des questions d'apprentissage, de management, et de la situation de l'ÉNA, j'ai eu l'occasion de dire dans mon propos liminaire que nous partagions l'essentiel des propositions portées par Madame la rapporteure pour avis. En ce qui concerne l'apprentissage, nous savons que la titularisation automatique peut poser une difficulté, mais nous travaillons justement sur le concours de troisième voie ou une autre forme de concours adapté, de manière à valoriser les parcours en apprentissage, dans lesquels on peut également voir un investissement de la part de la collectivité.

Madame la rapporteure pour avis, vous m'avez interrogé sur le jour de carence pour les femmes enceintes. Sur ce point, nous avons inscrit dans le projet de protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique la possibilité d'exonérer les femmes enceintes

du jour de carence entre le moment où elles déclarent leur grossesse à leur employeur public et le moment où elles font valoir légitimement leur droit au congé maternité. La mise en œuvre de cette mesure dépendra aussi de notre capacité collective à conclure un accord. Le Gouvernement a mené une concertation pendant plusieurs mois sur cette question et, à l'issue de plusieurs semaines de négociation, nous sommes parvenus à une quatrième version du protocole d'accord, incluant cette mesure. Les syndicats auront à se prononcer sur ce texte d'ici au 26 novembre prochain, étant précisé que, pour qu'un accord soit majoritaire, il faut qu'il soit signé par des syndicats ayant représenté, lors des dernières élections, plus de 50 % de celles et ceux qui se sont exprimés.

Sur la question de la protection sociale complémentaire, nous avons, au printemps, demandé aux trois inspections – l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) – de fournir au Gouvernement et à l'ensemble des partenaires sociaux de la fonction publique, un rapport permettant de dresser un état des lieux précis et exhaustif de ce qui se fait en matière de protection sociale complémentaire et de participation des employeurs au sein de chacun des versants – car, en la matière, le niveau de participation des employeurs est extrêmement hétérogène, y compris au sein d'un même versant. Le rapport aura également vocation à déterminer quelles sont les questions juridiques à examiner, notamment la requalification de cette participation, si elle devenait obligatoire : relèverait-elle de l'action sociale ou du revenu – ce qui, dans ce dernier cas, poserait la question de la fiscalisation de ce type d'intervention ? Ce rapport, qui doit nous être remis au premier trimestre de l'année 2019, sera immédiatement communiqué aux organisations sociales et aux différents collèges d'employeurs afin que la discussion puisse s'ouvrir sur la base d'un diagnostic partagé, donc avec un point de départ identique pour tout le monde, afin d'optimiser nos chances de trouver un accord.

Nous partageons les mêmes préoccupations sur les questions de précarité, avec notamment la volonté de limiter le nombre de contrats courts pouvant être enchaînés : en termes d'exemplarité, ce que nous demandons au secteur privé doit aussi être demandé au secteur public. Nous sommes aussi tout à fait disposés à travailler sur des formes de contrat permettant de stabiliser – pour ne pas dire de « déprécariser » – et de rendre régulier le revenu des agents soumis à des sujétions spécifiques – je pense par exemple au fait d'avoir des horaires coupés, ou dépendant des vacances scolaires –, pour leur garantir plus de sécurité. Dans cette optique-là, nous sommes disposés à travailler sur la possibilité pour les employeurs publics d'ouvrir des postes et de créer des emplois à temps non complet, ce qui n'est pas autorisé aujourd'hui.

Enfin, sur la question du temps de travail, nous nous appuyons, pour la fonction publique territoriale, sur deux rapports de 2016, l'un rédigé par M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), l'autre par M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, d'où il ressort qu'en moyenne, dans la fonction publique territoriale,

la durée annuelle légale du temps de travail, fixée à 1 607 heures, ne correspond pas à la réalité, pour plusieurs raisons.

Il est aujourd'hui envisagé de définir un barème national pour les autorisations spéciales d'absence, notamment pour cause de mariage, de décès d'un proche ou de naissance d'un enfant, afin de garantir l'égalité de l'ensemble des agents des trois versants sur ces questions-là – car on constate aujourd'hui de grandes disparités.

Par ailleurs, le décret de 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, permet aux protocoles sur le temps de travail signés avant 2001 et prévoyant une durée de temps de travail inférieure à 1 607 heures de continuer à être appliqués tant qu'ils ne sont pas révisés. Plusieurs propositions, émanant notamment du collège des employeurs de la fonction publique territoriale, visent à faire en sorte que les protocoles d'accord sur le temps de travail soient progressivement établis sur la base de 1 607 heures, et pas moins. J'ajoute que, pour ce qui concerne l'État, les différents rapports dont nous disposons soulignent que, pour la fonction publique d'État, les 1 607 heures sont en moyenne réalisées. Cependant, nous savons que la moyenne correspond à une grande disparité de situations, impliquant des injustices auxquelles nous devons mettre fin.

Enfin, nous savons que dans la fonction publique territoriale comme dans les autres fonctions publiques, un certain nombre d'agents travaillent de nuit ou le week-end, selon des horaires extrêmement atypiques qui peuvent être considérés comme des sujétions particulières et avoir comme contrepartie une minoration du temps de travail effectif : bien évidemment, nous tiendrons compte de ces situations.

M. Éric Poulliat. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie pour cette ambitieuse volonté de réforme en profondeur de la fonction publique. Nombre d'agents publics, plus largement nombre de nos concitoyens, l'appellent de leurs vœux. Je la partage, et je pense que la formation sera la clé de la réussite de cette réforme. Madame la rapporteure pour avis a évoqué la ventilation par ministère des 30 millions d'euros dédiés à l'apprentissage. Pouvez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous garantir qu'un tel montant est bien consacré à la formation ?

Le recours massif aux contractuels, que vous annoncez, me semble une bonne chose. Se pose cependant la question du statut. Pouvez-vous nous confirmer ce recours aux contractuels ? Et qu'en sera-t-il de leur propre formation ? Des fonds suffisants y seront-ils alloués ? Les contractuels, d'une culture différente, doivent être formés aux missions de service public, à la notion de service au public.

M. Arnaud Viala. Monsieur le secrétaire d'État, ce que vous présentez dans le cadre de l'examen de ce projet de loi de finances s'inscrit dans le chantier plus vaste de la préparation d'un texte sur l'évolution de la fonction publique. Les annonces politiques faites depuis quelques jours, par vous-même, par le Premier ministre, par d'autres membres du Gouvernement, accélèrent un peu le processus. Vous exprimez votre volonté de limiter dorénavant le nombre de recrutements dans la fonction publique telle que nous la connaissons à l'heure actuelle pour privilégier une autre forme d'embauche : la voie contractuelle. C'est un choix politique, qui, s'il ne nous inspire pas de commentaire particulier à ce stade, pose la question du devenir, à moyen terme, du fonctionnement administratif de notre pays, avec la coexistence, au sein des services, d'employés qui effectueront les mêmes tâches sans avoir du tout le même statut. Où en est votre réflexion ? Un certain nombre de secteurs de la fonction publique connaissent déjà cette situation, mais ce n'est pas simple à gérer.

Cela me conduit à la question du management. Vous insistez beaucoup sur la formation et la valorisation des compétences acquises par celles et ceux de nos concitoyens qui sont en situation d'exercer des responsabilités dans la fonction publique. En ayant moi-même été un cadre, j'insisterai sur la responsabilité de celui qui joue le rôle de manager – notre Parlement devra s'y arrêter. Un responsable de fonction publique signe un procès-verbal d'installation, non un contrat de travail ; cela change complètement la relation qu'il peut avoir avec le personnel dont il a la responsabilité, le lien hiérarchique n'est pas le même. Il faut s'interroger sur la façon dont on exerce une autorité dans la fonction publique, d'autant que la question se posera avec plus d'acuité encore avec la coexistence de personnels de statuts différents.

Nous partageons, Monsieur le secrétaire d'État, votre désir de modernisation. Vous avez évoqué un congé de transition professionnelle pour celles et ceux des agents publics qui seraient amenés à changer de cadre d'emploi. Pour ma part, je me suis toujours demandé pourquoi la France ne cherchait pas davantage à faciliter la mobilité entre les fonctions publiques. Si nous voulons valoriser les compétences, il faut quelque chose qui permette à des gens qui ont acquis un savoir-faire dans la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale ou la fonction publique de l'État de l'exercer à un autre stade de leur carrière dans une autre des fonctions publiques. Il n'y a aucune raison de considérer que les trois fonctions publiques doivent être parfaitement cloisonnées.

Enfin, la question de l'échelle des rémunérations me paraît devoir être posée si nous voulons réfléchir à une amélioration des conditions de travail des agents ou de la gestion des ressources humaines au sein de nos fonctions publiques. Ce chantier sera-t-il également ouvert, monsieur le secrétaire d'État ? Il y a un certain nombre de rigidités, et un certain nombre de rémunérations n'ont pas évolué depuis des années.

Mme Typhanie Degois. Au mois de mai dernier, les premières concertations avec les partenaires sociaux ont été lancées sous l'égide de Jean-

Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites. Tandis que cette réforme suit un calendrier défini devant aboutir l'année prochaine à la présentation d'un projet de loi, un grand nombre de Français s'interrogent sur les premières mesures évoquées visant à respecter la règle selon laquelle tout euro cotisé doit ouvrir les mêmes droits et à harmoniser les nombreux régimes de retraite. S'ils en croient ces annonces, ce serait la fin des règles mathématiques actuellement en vigueur, qui fixent le niveau de la pension de retraite à partir d'un pourcentage d'un salaire de référence – établi sur les vingt-cinq meilleures années pour les salariés de droit privé et sur les six derniers mois dans la fonction publique. Pourriez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous éclairer sur l'incidence financière de l'éventuelle mise en place d'un système à points sur le budget de l'État ?

M. Raphaël Schellenberger. Ma première question portera, monsieur le secrétaire d'État, sur la stratégie de recrutement. Comment choisira-t-on entre un recrutement de fonctionnaires statutaires et un recrutement de collaborateurs contractuels ? Quels seront les critères ? Prendra-t-on en considération la technicité du poste, le caractère régalién de la fonction exercée, l'opportunité ?

Ma deuxième question porte spécifiquement sur l'administration territoriale de l'État en préfectures et sous-préfectures. Si un certain nombre de fonctions, en administration centrale notamment, sont très techniques, il ne s'agit pas de négliger la nécessité de généralistes très performants, moins nombreux, en préfecture ou en sous-préfecture. Parfois, la pyramide des âges ou les recrutements effectués dans le passé font que les effectifs ne correspondent pas forcément, dans les territoires, dans nos préfectures et sous-préfectures, aux besoins de généralistes ou de spécialistes. Un plan de formation n'étant pas suffisant, comment entendez-vous y répondre ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics. M. Poulliat a évoqué l'apprentissage. Si nous ne retrouvons pas tels quels les 29,8 millions d'euros consacrés l'an dernier, dans le programme 148, à l'apprentissage, parce qu'ils ont été répartis différemment, ils n'en sont pas moins garantis. Nous avons travaillé avec tous les ministères auxquels sont alloués des crédits dédiés à l'apprentissage dans la fonction publique de l'État pour assurer un suivi des recrutements d'apprentis, veiller à la consommation des crédits et voir, en lien avec les schémas d'emploi, comment se répartissent les recrutements, sachant que nous voulons atteindre 10 000 recrutements en 2019 pour continuer la montée en puissance de l'apprentissage dans la fonction publique.

Quant aux contractuels, nous ne voulons pas substituer un modèle de recrutement à un autre et notre objectif est non pas de recourir massivement aux contractuels mais de donner une liberté aux employeurs – et c'est à eux qu'incombera avant tout le choix. L'État continuera à organiser des concours de recrutement, mais nous voulons permettre aux employeurs publics, pour des emplois équivalents à ceux de catégories B et C, de recruter en recourant à des

contrats de trois ans renouvelables une fois, plutôt que des contrats d'un an renouvelables une fois, notamment pour des questions d'attractivité – des postes ou des territoires. Nous voulons aussi autoriser des contrats de mission, pour une durée déterminée, pour qu'un employeur public puisse s'adjoindre des compétences particulières le temps que la mission concernée soit réalisée.

Nous voulons aussi assouplir un certain nombre de règles. J'ai ainsi évoqué les dérogations à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, qui doivent viser non pas un objectif quantitatif, telle une proportion précise de contractuels, mais donner une plus grande liberté à la fois aux employeurs et à celles et ceux qui, parmi nos concitoyens issus du secteur privé ou qui viennent de finir leurs études, souhaiteraient travailler quelques années au service de l'administration. Nous souhaitons que cela s'accompagne de mesures visant à lutter contre la précarité – j'ai évoqué les contrats courts – et d'un référentiel de rémunération qui tienne compte de la qualification, du poste occupé et des compétences de l'agent contractuel, de manière à éviter un effet inflationniste du recours aux contrats mais aussi de manière à éviter que tel ou tel employeur public ne recoure au contrat pour payer une compétence moins cher que celle qu'il aurait dû payer. Il faut, par ailleurs, toujours conserver à l'esprit l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en vertu duquel les agents ont les mêmes droits, les mêmes devoirs et les mêmes engagements que les agents titulaires. Cela répond notamment à la question de M. Viala. Une illustration de notre volonté de continuer à pratiquer les deux modèles de recrutement vous est donnée par ce que nous appelons le « chantier complémentaire », complémentaire aux quatre premiers, définis à l'occasion du comité interministériel de la transformation publique du 1^{er} février dernier, les organisations syndicales nous ayant demandé de travailler sur l'attractivité des concours et des métiers titulaires. Dans une logique d'extinction des concours, nous n'aurions pas ouvert un cycle de discussions sur la qualité des concours, leur attractivité et leur organisation !

Quant au management, nous avons trois objectifs. Le premier, c'est la formation. Nous voulons lier l'accès à un emploi d'encadrement au suivi d'une formation idoine, car l'exercice de ces responsabilités ne s'improvise pas. Surtout, nous souhaitons donner plus de responsabilités à l'encadrement de proximité. Le Président de la République s'est engagé à une déconcentration managériale, à faire en sorte que celles et ceux qui, au quotidien, encadrent les équipes sur le terrain et dans les services aient plus de latitude, plus de liberté, plus de marges de manœuvre tant en matière de gestion de leurs services que de pilotage budgétaire de la masse salariale ou de capacité à peser sur les choix de promotion ou de mobilité. Nous prévoyons évidemment les garanties nécessaires – recours, droits collectifs, rôle de l'instance unique que j'évoquais pour fixer des règles de gestion – pour que la souplesse aille de pair avec la protection des droits des agents.

Peut-être faisiez-vous allusion, monsieur Viala, aux postes de directeurs généraux. J'ai dit ma disponibilité, dans d'autres cadres, pour travailler avec leurs représentants non pas sur un statut mais sur une meilleure manière de définir ces

postes et ces missions, pour parvenir à une lecture plus partagée des missions des directeurs généraux et secrétaires généraux.

En ce qui concerne l'échelle des rémunérations, un premier chantier sera l'application pleine et entière du programme du protocole « Parcours, carrières et rémunérations » (PPCR) d'ici à 2022. Nous l'avons suspendu en 2018 mais, au cours cette année, nous avons signé la quasi-totalité des décrets et textes d'application nécessaires pour y parvenir. L'intégralité des décrets nécessaires à son application à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière sont signés. Manque une toute petite dizaine de décrets relatifs à la fonction publique de l'État, qui concernent quelques centaines d'agents appartenant à des corps résiduels en nombre. Ils seront signés au cours des prochaines semaines à l'issue d'échanges interministériels.

Nous aurons à réfléchir à la nature et à la structure même de la rémunération dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des retraites. À court terme, il n'y a pas, au-delà de l'application de ce protocole, de travail particulier sur l'échelle des rémunérations. Nous voulons simplement un référentiel pour la rémunération des contractuels, puisqu'aujourd'hui, nous en manquons cruellement.

J'en viens à la modernisation des mobilités. L'agence de reconversion que nous voulons créer a vocation à la fois à accompagner celles et ceux de nos agents qui souhaitent aller vers le secteur privé et celles et ceux de nos agents qui souhaitent et qui ont droit à un reclassement dans la fonction publique. Différentes modalités devront le permettre mais cela suppose aussi l'amélioration de toutes les mobilités, et donc un certain nombre d'harmonisations. Ce qui est le plus difficile à harmoniser – nous ne pourrons le faire à court terme –, c'est ce qui relève du régime indemnitaire : d'un employeur public à l'autre, d'un versant à l'autre de la fonction publique, sur un même versant, les régimes indemnitaires ont des niveaux tellement disparates qu'ils en constituent certainement le premier frein à la mobilité. C'est ce qui nous a amenés à décider que l'administration d'origine d'un agent amené à changer d'employeur dans le cadre d'une restructuration prendrait en charge sa rémunération nette, indiciaire et indemnitaire, si son nouveau poste était moins bien rémunéré que le précédent.

Le congé de transition professionnelle est une position statutaire nouvelle qui permettra de proposer à des agents amenés à exercer un nouveau métier, à la suite d'une restructuration ou d'une réorganisation, d'être formés pendant une durée d'un maximum de douze mois en continuant à percevoir la totalité de leur traitement. Le bénéfice de ce congé sera évidemment subordonné à une proposition ferme de poste à occuper, puisqu'il s'agit véritablement d'assurer le passage d'un poste à l'autre. La différence avec le congé de formation professionnelle est grande. Tout d'abord, l'agent sait quel poste il occupera au terme de son congé de transition professionnelle. Ensuite, le congé de formation professionnelle, qui est à l'initiative de l'agent, n'est indemnisé qu'à hauteur de

85 % du traitement indiciaire hors primes, non à 100 % du traitement indiciaire et indemnitaire.

M. Schellenberger m'a interrogé sur la présence de cadres dans les administrations territoriales de l'État. C'est l'un des objectifs que nous visons avec la réforme de la scolarité des instituts régionaux d'administration (IRA). La réforme de la scolarité que j'ai évoquée nous permettra de former chaque année une centaine d'attachés d'administration centrale de plus, et donc de répondre à des besoins exprimés sur le territoire. Par ailleurs, dans le cadre de la réorganisation territoriale des services de l'État, nous veillerons à respecter la circulaire prise le 24 juillet dernier par le Premier ministre. Elle rappelle que, aux yeux du Gouvernement, l'échelon départemental est l'échelon d'intervention pertinent pour les services de l'État. Il s'agit donc de privilégier le maintien d'effectifs et de capacités d'intervention dans les services déconcentrés au niveau départemental ou infradépartemental. Avec la formation de plus de stagiaires au sein des IRA, cela devrait, à terme, répondre à la préoccupation que M. Schellenberger a exprimée.

Aujourd'hui, madame Degois, nous ne connaissons pas précisément l'impact sur le budget de l'État du passage à un système de retraite à points pour l'ensemble des salariés du secteur privé et des agents publics. Votre question n'en souligne pas moins la nécessité de bien articuler la réflexion sur la fonction publique et la réforme des retraites, dont le chantier a été confié au haut-commissaire Jean-Paul Delevoye. Les spécificités de la fonction publique feront l'objet de moments de concertation propres. Nous savons d'ores et déjà qu'il y aura quelques conséquences ou quelques points à éclaircir.

Premièrement, la mise en place d'un système notionnel ou à points à l'échelle d'une carrière remettrait en question la règle du calcul de la pension à partir des six derniers mois de la carrière. Cela implique une réflexion sur le profil de rémunération des agents à l'échelle de toute leur carrière. Le contrat implicite, reposant sur une progression linéaire, avec une rémunération de départ parfois basse, une rémunération de fin de carrière relativement élevée et, surtout, un taux de remplacement plus élevé qu'ailleurs, serait remis en cause. Il nous faut y réfléchir.

Deuxièmement, le haut-commissaire a d'ores et déjà indiqué qu'une des pistes serait l'intégration du régime indemnitaire dans l'assiette de cotisations pour les retraites. Cela me paraît une bonne chose, conforme aux attentes des agents, dont une large partie de la rémunération est constituée de primes. Il faut cependant penser à l'impact que peut avoir l'intégration d'une part importante des primes à l'assiette sur le niveau de cotisation, *a fortiori* si elles sont soumises au même taux de cotisation ; il faut du temps, il faut prévoir des tunnels de convergence, il faut éviter toute modification brutale de la rémunération. Il faut également penser aux agents qui, au contraire, perçoivent extrêmement peu de primes et méritent peut-être encore plus que l'on réfléchisse au profil de leur rémunération sur l'ensemble de leur carrière. C'est la raison pour laquelle nous concentrons à ce stade nos

efforts sur la question de l'individualisation et de la systématisation d'une part variable dans la rémunération de l'ensemble des agents publics. Les hypothèses visant à reconsidérer soit le déroulement des carrières, soit la division de la rémunération en deux blocs, indiciaire et indemnitaire, présentent un caractère tellement structurel qu'elles ne peuvent être évoquées que dans le cadre d'une concertation plus large liée à la mise en œuvre de la réforme des retraites lorsque celle-ci aura été précisée. Cela fait plutôt partie des chantiers qui nous attendent à moyen et long terme.

Mme Marietta Karamanli. Monsieur le secrétaire d'État, je veux insister sur la baisse prévue, en 2019, du nombre d'emplois publics, particulièrement dans l'Éducation nationale, avec plus de suppressions que de créations. Si le nombre d'agents diminue, les besoins restent pourtant les mêmes dans l'éducation nationale.

Quelle sera l'évolution de la masse salariale ? Et si le nombre de collaborateurs augmente, est-ce parce que l'on recourt à des contrats à durée déterminée, voire à l'emploi de personnes moins qualifiées ? Disposons-nous de chiffres pour l'année 2018 et de projections pour l'année 2019 ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics. Effectivement, madame la députée, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) du ministère de l'Éducation nationale diminuera en 2019 ; le ministre de l'Éducation nationale l'a annoncé, qui a aussi donné des garanties quant au taux d'encadrement global et quant à la capacité des effectifs ainsi arrêtés à assurer un service de qualité.

Je n'ai pas en tête la masse salariale de ce ministère, mais je vous la ferai communiquer. En tout cas, ce ministère offre la preuve que nous n'avons pas de « religion » en ce qui concerne le recrutement de titulaires ou de contractuels. Il n'y a pas d'un côté celles et ceux qui ne veulent que des titulaires et de l'autre celles et ceux qui ne veulent que des contractuels ou, pire, que des précaires. Ainsi, le nombre de contrats aidés consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap diminue d'environ 6 000, soit une baisse assez forte. En revanche, le nombre de contrats pérennes – contrats à durée déterminée longs ou contrats à durée indéterminée – en matière d'accompagnement des élèves en situation de handicap augmente de 10 000, soit une très forte hausse, et un solde positif de 4 000. Voilà qui démontre que notre vision des modalités de recrutement et d'emploi n'est jamais monochrome et que, pour l'accompagnement d'élèves en situation de handicap, le Gouvernement fait le choix de la stabilité et refuse la précarité, tant pour celles et ceux qui travaillent que pour celles et ceux qui sont accompagnés.

Tout ce que je peux vous dire immédiatement de la masse salariale, c'est que celle de l'ensemble de la fonction publique de l'État est d'environ 88 milliards d'euros.

M. Didier Paris, président. Merci, monsieur le secrétaire d'État.

Après le départ du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, la Commission examine les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis).

Article 39 et état B

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2019.*

Après l'article 77

La Commission examine l'amendement II-CL70 de M. Hervé Saulignac.

Mme Marietta Karamanli. Nous demandons au Gouvernement de présenter, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour l'année 2019, un rapport sur l'indemnité de résidence des fonctionnaires.

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis. Le sujet est effectivement fondamental, mais il est l'objet de discussions dans le cadre des concertations en cours avec les représentants syndicaux, et il sera abordé à l'occasion de l'examen du projet de loi annoncé. Je vous propose donc, chère collègue, d'attendre les conclusions des négociations et les études du ministère. Nous pourrions reparler de la question lors de l'examen du projet de loi.

Mme Marietta Karamanli. L'adoption de cet amendement n'empêcherait pas des discussions ultérieures !

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*La Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Fonction publique » pour 2019.*

PERSONNES ENTENDUES

MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP**
 - M. Thierry Le Goff, directeur général
 - Mme Carine Soulay, directrice, adjointe à la directrice générale
- **École nationale d'Administration - ÉNA**
 - M. Bénédicte Arnould, directrice de la formation par intérim
- **Direction générale de l'offre de soins – DGOS**
 - M. Mathias Albertone, sous-directeur des ressources humaines du système de santé
- **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – CSFPT**
 - M. Jean-Robert Massimi, directeur général
- **Centre national de la fonction publique territoriale – CNFPT**
 - M. Vincent Potier, directeur général

REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

- **UNSA Fonction Publique**
 - M. Luc Farré, secrétaire général

ASSOCIATIONS

- **Association des Dirigeants Territoriaux – INET – ADT-INET**
 - Mme Claude Soret-Virolle, secrétaire générale
 - Mme Véronique Balbo Bonneval, membre du conseil d'administration
 - M. Fabrice Gendre, membre du conseil d'administration
- **Association des administrateurs territoriaux - AATF**
 - M. Fabien Tastet, président
 - M. Philippe Laporte, secrétaire général
 - Mme Alice Lapray, administratrice

- **Association nationale des directeurs de ressources humaines - ANDRH**
 - M. Patrick Coroyer, président
- **Cercle de la réforme de l'État**
 - M. Francis Massé, secrétaire général
- **Fédération nationale des centres de gestion - FNCDG**
 - M. Antoine de Menthon, secrétaire général du bureau, président du centre de gestion 74
 - M. Thierry Senamaud, directeur
 - Mme Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques
 - Mme Valérie Bouvier, directrice du centre de gestion 74
- **France Urbaine**
 - M. Ariel Janin, directeur adjoint des ressources humaines à la ville et à l'Eurométropole de Strasbourg
 - Mme Chloé Mathieu, conseillère relations avec le Parlement
 - Mme Hélène Rihn, chargé de projets management à l'Eurométropole de Strasbourg
 - Mme Eloïse Foucault, conseillère ressources

LES 14 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

Proposition n° 1 : mettre en œuvre des mesures de compensation salariale afin de garantir le maintien du niveau de revenu des candidats admis au concours interne de l'ÉNA. Le coût de cette mesure pourrait être compensé par une réduction du nombre de places offertes dans le cadre du concours interne, afin de renforcer la sélectivité de cette voie d'accès.

Proposition n° 2 : mettre en place un mécanisme de contrôle propre à chaque ministère, afin de s'assurer que le recrutement d'apprentis en 2019 atteindra l'objectif de 10 000 apprentis sous contrat dans la fonction publique.

Proposition n° 3 : engager une réflexion avec le CNFPT, les centres de gestion et les IRA sur l'instauration d'un tronc commun de formation initiale au cadre d'emploi d'attaché réunissant les deux versants étatique et territorial.

Proposition n° 4 : établir un bilan d'utilisation du CPA par l'ensemble des agents publics au cours des années 2017-2018 et attribuer aux centres de gestion la réalisation de bilans professionnels et de carrière de tous les agents publics.

Proposition n° 5 : développer la pratique du tutorat inter-collectivités et inter-versants en autorisant la mise à disposition, pour des missions définies et une durée limitée, des agents publics contractuels souhaitant exercer des fonctions de tuteur à l'extérieur de leur collectivité.

Proposition n° 6 : dans le cadre de la période de préparation au reclassement (PPR) à laquelle est éligible un fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions, autoriser sa mise à disposition afin de lui garantir l'accès à des stages en immersion en dehors de sa collectivité d'origine, dans un but de réinsertion professionnelle et de découverte de nouveaux métiers.

Proposition n° 7 : autoriser les candidates admissibles à un concours administratif en situation de grossesse, ou ayant récemment accouché, de conserver le bénéfice de leur admissibilité lors du concours suivant, dans l'hypothèse où elles choisissent de renoncer à se présenter aux épreuves d'admission.

Proposition n° 8 : développer la promotion des troisièmes concours en assouplissant les conditions relatives à la durée de l'expérience professionnelle requise afin d'être candidat.

Proposition n° 9 : relever à 75 % du temps de travail le seuil à partir duquel les agents contractuels peuvent être titularisés au sein de la fonction publique territoriale, contre 50 % aujourd'hui.

Proposition n° 10 : autoriser les employeurs publics à titulariser les apprentis dans un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique à l'issue de leur contrat.

Proposition n° 11 : engager une réflexion afin d'élaborer une définition des missions qu'exercent les directeurs généraux des services au sein de la fonction publique territoriale.

Proposition n° 12 : rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent public prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement quel que soit son grade, son statut ou sa fonction.

Proposition n° 13 : développer à l'horizon 2022 les formations au management en faveur des agents publics territoriaux de catégories B et C qui exercent des fonctions d'encadrement intermédiaire ou de proximité à hauteur de 30 % de l'offre de formation du CNFPT.

Proposition n° 14 : ouvrir les promotions de l'EIM aux administrateurs et attachés territoriaux afin de stimuler des pratiques innovantes susceptibles d'être généralisées à l'échelle des trois versants de la fonction publique.