



N° 2306

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019

## 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° 2272)

*de finances pour 2020*

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<sup>er</sup> 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 2019.

À cette date, toutes les réponses étaient parvenues à votre rapporteure pour avis qui remercie les services de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour leur collaboration.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE</b> .....	7
<b>I. DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN LÉGÈRE BAISSSE (– 3,6 %)</b> .....	7
<b>A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	7
1. Les subventions pour charges de service public versées à l'ÉNA et aux IRA .....	7
2. Les dépenses de formation interministérielle.....	9
<b>B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION</b> .....	9
<b>II. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE EN HAUSSE (+ 6,2 %)</b> .....	9
<b>III. DES DÉPENSES EN MATIÈRE D'APPUI ET D'INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES EN FORTE AUGMENTATION (+ 25,3 %)</b> .....	11
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES (CPI) AUX ÉCOLES DU SERVICE PUBLIC</b> .....	14
<b>I. LES CPI REPRÉSENTENT UN LEVIER UTILE À LA DIVERSIFICATION DES PROFILS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE</b> .....	15
<b>A. UN RECRUTEMENT CIBLÉ SUR LES CANDIDATS DE CONDITION MODESTE</b> .....	15
1. État des lieux des CPI et de leurs capacités d'accueil en 2019-2020.....	15
2. Les critères de sélection en CPI : un ciblage sur les candidats méritants et de condition sociale modeste .....	18
<b>B. UN CADRE MATÉRIEL ET PÉDAGOGIQUE VECTEUR DE RÉSULTATS AUX CONCOURS ADMINISTRATIFS ENCOURAGEANTS</b> ..	20
1. Des conditions de préparation aux concours administratifs favorables .....	20
a. Un accompagnement pédagogique adapté .....	20
b. Des facilités matérielles et aides financières .....	21
2. Des résultats aux concours administratifs relativement probants .....	23

<b>II. DES AMÉLIORATIONS DEMEURENT NÉCESSAIRES AFIN D'ŒUVRER EFFICACEMENT EN FAVEUR DE LA DIVERSITÉ .....</b>	<b>24</b>
<b>A. UN DISPOSITIF ENCORE PERFECTIBLE.....</b>	<b>24</b>
1. La nécessaire clarification du cadre budgétaire des CPI et le renforcement souhaitable des aides financières octroyées aux élèves .....	24
a. Améliorer la lisibilité du cadre budgétaire des CPI.....	24
b. Renforcer les aides financières en faveur des élèves.....	25
2. Préserver l'attractivité des CPI en améliorant leur couverture territoriale .....	26
<b>B. ... QUI IMPLIQUE LE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES AMBITIEUSES EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ DES CHANCES .....</b>	<b>27</b>
1. Engager la réforme des concours d'accès à la fonction publique .....	27
2. Repenser le modèle de la préparation aux concours administratifs dès les études supérieures : la piste de réflexion du CNFPT .....	28
3. Poursuivre les démarches déjà engagées en faveur de la diversité et améliorer la communication sur les métiers de la fonction publique.....	29
<b>TROISIÈME PARTIE : SUIVI DES PROPOSITIONS DE L'AVIS BUDGÉTAIRE POUR 2019.....</b>	<b>32</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>41</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>65</b>
<b>LES 11 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS .....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE : CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE L'EXAMEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET DES ORDONNANCES PRÉVUES PAR LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU 6 AOÛT 2019.....</b>	<b>69</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

À l'issue d'une année de concertation et de près de quatre mois d'examen parlementaire, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a profondément rénové le cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique. Ses objectifs ont été clairement établis : simplifier et fluidifier le dialogue social, desserrer les contraintes de recrutement, renforcer la transparence et la déontologie, moderniser les parcours de formation, développer les opportunités d'évolution professionnelle des agents et garantir le respect d'une égalité professionnelle réelle.

Ces objectifs exigent un fort engagement collectif. La mobilisation des employeurs publics, des agents titulaires et contractuels mais aussi de l'ensemble des usagers du service public est une condition indispensable à la réussite de cette démarche qui s'inscrit, plus globalement, dans le mouvement de réforme de l'État. Face aux enjeux entourant les mutations de l'action publique du XXI<sup>e</sup> siècle, la fonction publique est en première ligne. L'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier doivent pouvoir assumer leurs missions au service de nos concitoyens afin de répondre au mieux à leurs attentes. La loi du 6 août 2019, à la suite des lois statutaires de 1983, 1984 et 1986, vise précisément à concrétiser cette ambition.

Cette réforme implique également la production d'une cinquantaine de textes d'application réglementaire et l'élaboration de quatre ordonnances à l'horizon 2020-2021. Les concertations que mènera le Gouvernement au cours des prochains mois seront déterminantes car c'est à leur terme que la loi du 6 août 2019 produira pleinement ses effets. À ce titre, l'évolution de l'offre de formation initiale prise en charge par les écoles de service public constitue une échéance majeure à laquelle votre rapporteure sera particulièrement attentive. Si les fondements méritocratiques de notre fonction publique doivent être préservés, l'égalité des chances doit également être réaffirmée dans le but de donner à chaque citoyen les moyens de servir l'intérêt général.

Dans le contexte de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le programme 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 parmi trois actions pilotées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La structure du programme 148 demeure inchangée à celle figurant dans la loi de finances initiale pour 2019. Elle se compose des dépenses de

formation des fonctionnaires de l'École nationale d'administration (ÉNA) et des Instituts régionaux d'administration (IRA), des dépenses d'action sociale interministérielle et des crédits afférents aux divers fonds d'innovation en matière de ressources humaines.

Le présent avis détaille l'évolution de l'ensemble de ces crédits par rapport à l'année précédente et fournit un suivi de la réalisation des quatorze préconisations formulées par votre rapporteure en 2018. Enfin, une analyse thématique portant sur les classes préparatoires intégrées (CPI) aux écoles du service public permet d'établir un bilan et d'émettre des propositions susceptibles de renforcer ces dispositifs dont l'objectif est de promouvoir l'égalité des chances et la diversité au sein de la fonction publique, dix ans après leur mise en place.

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

Le montant des crédits alloués au programme 148 *Fonction Publique* s'élève à 211,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) contre 205,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019. 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 hausse de près de 5,6 millions d'euros soit environ + 2,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. L'augmentation résulte principalement de la revalorisation du montant des prestations d'action sociale individuelles et collectives relevant de l'action n° 2 « *Action sociale interministérielle* ».

### **I. DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN LÉGÈRE BAISSÉ (– 3,6 %)**

Le montant global des dépenses de **l'action n° 1** « *Formation des fonctionnaires* » s'élève à 79,4 millions d'euros en AE et CP contre 82,4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019. Cette prévision budgétaire représente donc une diminution de 3,6 % des crédits de formation des fonctionnaires, dans le prolongement de la trajectoire constatée l'année précédente (– 2,3 % entre 2018 et 2019).

Outre des dépenses de personnel s'élevant à 0,3 million d'euros, ces crédits correspondent à des dépenses de fonctionnement (73,5 millions d'euros, soit – 3,9 % par rapport à 2019) et d'intervention (5,7 millions d'euros, soit un montant inchangé).

#### **A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

Les dépenses de fonctionnement se subdivisent en deux catégories : d'une part, les subventions pour charges de service public versées à l'ÉNA ainsi qu'aux IRA qui représentent 70,7 millions d'euros et, d'autre part, les dépenses de formation interministérielle s'élevant à 2,8 millions d'euros.

##### **1. Les subventions pour charges de service public versées à l'ÉNA et aux IRA**

La subvention pour charges de service public de l'ÉNA s'élève à 30,6 millions d'euros, soit + 1,4 % par rapport à 2019. Le plafond d'emplois fixé pour 2020 correspond à 456 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit – 9 ETPT par rapport à 2019. Pour 2020, la diminution du nombre d'ETPT s'explique

principalement par le raccourcissement de 2,5 mois de la durée de la scolarité applicable aux élèves de la promotion 2019-2020 <sup>(1)</sup>.

En 2019, l'ÉNA a ouvert à titre expérimental un quatrième concours d'entrée réservé aux titulaires d'un doctorat, conformément au décret n° 2018-793 du 14 septembre 2018. Trois places sont ainsi ouvertes aux titulaires d'un troisième cycle en sciences de la matière et de l'ingénieur. En 2020, les trois places précitées seront réservées aux docteurs en sciences humaines et sociales. Le coût annuel prévisionnel de ces recrutements s'élève à 0,17 million d'euros. **Après avoir approuvé cette diversification du vivier de recrutement dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteure se félicite de la très forte attractivité de cette nouvelle voie d'accès : 170 candidats se sont présentés à l'ensemble des épreuves d'admissibilité de ce quatrième concours lors de la session 2019.**

Cette affluence démontre l'intérêt que suscite ce concours réservé aux docteurs dont le profil universitaire peut constituer un véritable atout pour la haute fonction publique. À ce titre, il pourrait être opportun de réviser à la hausse le nombre de places offertes par celui-ci, notamment eu égard au faible nombre de candidats présents aux épreuves d'admissibilité du concours interne (218 candidats en 2019 pour 32 postes ouverts), dans le but de maintenir une sélectivité comparable entre les différents concours d'entrée à l'ÉNA.

**Proposition n° 1 :** doubler dès 2020 le nombre de places ouvertes dans le cadre du quatrième concours d'entrée à l'ÉNA réservé aux titulaires d'un doctorat.

Dans un même objectif de diversité, la création à Strasbourg d'une deuxième classe préparatoire intégrée à l'ÉNA (CP'ÉNA) est budgétisée à hauteur de 0,15 million d'euros. **Votre rapporteure salue cette initiative, dix ans après l'inauguration de la première CP'ÉNA à Paris.**

La subvention pour charges de service public des cinq IRA (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) s'élève à 40,1 millions d'euros, soit une baisse significative de - 8,9 % par rapport à 2019. Le plafond d'emplois fixé pour 2020 correspond à 650 ETPT, soit - 78 ETPT par rapport à 2019. Cette forte diminution s'explique par l'achèvement de la mise en œuvre de la réforme de la scolarité des élèves des IRA décidée en 2018. Celle-ci vise à raccourcir de 12 à 8 mois <sup>(2)</sup> la durée de la formation initiale ce qui diminue en conséquence le montant global de la rémunération versée aux élèves. Dès 2019-2020, les IRA recruteront 820 élèves répartis au sein de deux promotions de 410 élèves chacune <sup>(3)</sup>, soit 90 élèves supplémentaires par rapport à l'ancienne promotion annuelle composée de 710 élèves. L'année 2020 est donc la première année à compter de laquelle la réforme

---

(1) Décret n° 2019-806 du 30 juillet 2019.

(2) Dont deux mois sous la forme d'un accompagnement renforcé lors de la prise de poste.

(3) Première promotion de septembre 2019 à février 2020 et deuxième promotion de mars 2020 à août 2020.



de la scolarité produit pleinement ses effets, à l'issue de l'année 2019 qui constituait la transition nécessaire entre l'ancien et le nouveau modèle de scolarité.

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 86 000 euros par an, stable par rapport à la prévision actualisée de 2019) et dans les IRA (environ 51 500 euros par an, en baisse de 23 % par rapport à la prévision actualisée de 2019). L'évolution constatée pour les élèves des IRA correspond à la hausse du nombre global d'élèves formés chaque année conjuguée à la diminution de la durée de leur scolarité.

## **2. Les dépenses de formation interministérielle**

Au sein des dépenses de fonctionnement, le montant des dépenses de formation interministérielle s'élève à 2,8 millions d'euros. Ce montant se décompose, d'une part, en plusieurs dotations atteignant au total 2,3 millions d'euros<sup>(1)</sup> afin de financer une pluralité d'offres de formation pilotées par les directions interministérielles et les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines. D'autre part, une enveloppe s'élevant à 0,5 million d'euros est prévue afin d'organiser les deux sessions de concours d'entrée aux IRA en 2020 et de mettre en œuvre la dématérialisation des copies des épreuves écrites.

## **B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION**

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 5,7 millions d'euros, soit un montant inchangé par rapport à celui de l'année 2019. Elles se déclinent en allocations pour la diversité dans la fonction publique (3 millions d'euros répartis parmi 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).

## **II. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE EN HAUSSE (+ 6,2 %)**

L'**action n° 2** « *Action sociale interministérielle* » fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2020, d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 126 millions d'euros en AE et CP (contre 118,6 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale pour 2019).

Ces crédits présentent une augmentation significative par rapport à 2019. Ils visent à financer un ensemble de 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

---

(1) Soit 1,5 millions d'euros à l'échelon déconcentré et 0,8 million d'euros à l'échelon central.

dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire l'ensemble des prestations d'action sociale individuelles et collectives (117,9 millions d'euros), des dépenses d'investissement relatives à des programmes de rénovation immobilière et de remise aux normes de restaurants inter-administratifs (4,7 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 <sup>(1)</sup> (3,4 millions d'euros).

Représentant l'essentiel des crédits de l'**action n° 2**, les dépenses de fonctionnement se déclinent en deux catégories : les prestations d'action sociale individuelles et les prestations d'action sociale collectives.

Les prestations d'action sociale individuelles s'élèvent à 89,7 millions d'euros, soit une hausse de +6 % par rapport à 2019. Si le financement des chèques-vacances s'avère relativement stable (38 millions d'euros), l'enveloppe budgétaire affectée aux chèques emplois service universel (CESU) pour la garde des enfants de moins de six ans atteint 38,1 millions d'euros, soit une revalorisation de près de 5 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Cette forte augmentation s'explique par la création d'une tranche d'aide supplémentaire <sup>(2)</sup> concomitamment à la revalorisation des barèmes d'attribution pour les agents vivant en couple <sup>(3)</sup>. Issu d'un rendez-vous salarial organisé en juillet 2019 entre les organisations syndicales et l'État employeur, cet effort budgétaire vise à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale des agents publics. **Votre rapporteure approuve résolument cette orientation.**

Outre le maintien des crédits prévus en matière d'aide à l'installation des personnels de l'État (8,5 millions d'euros) et d'actions sociales menées par les sections régionales interministérielles (4,1 millions d'euros), la dotation budgétaire au logement d'urgence a été portée à 1 million d'euros, contre 0,3 million d'euros en 2019.

Les prestations d'action sociale collectives sont valorisées à hauteur de 28,3 millions d'euros, soit une augmentation d'environ 10,5 % par rapport à 2019. Elles correspondent essentiellement aux réservations prioritaires de places en crèches dont le parc atteint actuellement plus de 3 500 places, soit 300 berceaux supplémentaires par rapport à 2019. L'accord relatif à l'égalité professionnelle femmes/hommes du 30 novembre 2018 prévoit la réservation de 1 000 places en crèches supplémentaires en 2021.

Deux indicateurs de performance permettent d'évaluer l'objectif d'optimisation des réponses apportées aux besoins des agents en matière d'action

---

(1) Il s'agit des retraités civils et ouvriers de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie.

(2) En 2020, une nouvelle tranche d'aide fixée à 200 euros annuels s'ajoutera aux deux tranches existantes dont les montants s'établissent à 400 et 700 euros.

(3) Les agents en situation monoparentale bénéficient d'une aide sans plafond de ressource selon trois tranches s'élevant à 265, 480 ou 840 euros.

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). À l'image de l'année précédente, 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 actualisée en 2019 s'élève à 8 200 € pour 2019 et 8 000 € pour 2020, poursuivant ainsi une trajectoire pluriannuelle en baisse grâce au renouvellement des marchés de réservation dans des conditions financières plus favorables à l'administration.

### **III. DES DÉPENSES EN MATIÈRE D'APPUI ET D'INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES EN FORTE AUGMENTATION (+ 25,3 %)**

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, 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). Cependant, sa structure a été profondément remaniée par la loi de finances initiale pour 2019 en raison du transfert des 30 millions d'euros dédiés au financement de l'apprentissage vers l'ensemble des programmes finançant ainsi directement le recours aux apprentis.

Les crédits de l'**action n° 3** s'élèvent à 5,7 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation globale d'environ 1,1 million d'euros par rapport à 2019. Outre les dépenses de communication et d'études, cette somme se répartit entre plusieurs fonds mis en place en 2017 et 2018 : le fonds d'innovation RH (FIRH), le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT) et le fonds pour les systèmes d'information des ressources humaines (FSIRH). Un quatrième fonds a été créé par la circulaire du 22 février 2019 <sup>(1)</sup>, dans le cadre de l'accord relatif à l'égalité professionnelle femme/homme du 30 novembre 2018 : le fonds égalité professionnelle (FEP).

Le FIRH est doté, comme depuis 2017, d'un million d'euros afin de financer des expérimentations RH interministérielles susceptibles d'être généralisées dans l'ensemble de la fonction publique. En 2019, les appels à projet nationaux se sont notamment concentrés sur les thèmes de la culture de l'innovation RH en matière de management, de la conduite du changement et de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Sur les 86 projets déposés, 46 ont été retenus.

Une « *bibliothèque des initiatives RH* » <sup>(2)</sup> est accessible en ligne depuis le mois de mars 2019. Cette plateforme numérique constitue un outil de communication et de mutualisation des expérimentations RH menées dans les

---

(1) Ce fonds a été autofinancé sur le programme 148 pour l'année 2019.

(2) <https://www.bibliotheque-initiatives.fonction-publique.gouv.fr/>

services publics, dans un souci de partage et de diffusion de pratiques innovantes au sein de chaque versant.

En outre, le « *tour de France des innovations RH* » organisé par la DGAFP le 22 novembre 2018 a permis de dresser un panorama des projets mis en œuvre à l'échelon central et dans l'ensemble des régions, en stimulant les échanges grâce aux débats et retours d'expérience des participants <sup>(1)</sup>. **Votre rapporteure soutient cette démarche inclusive, dans la perspective de fédérer une communauté RH unifiant l'ensemble de la fonction publique, s'appuyant sur la diversité de ses acteurs et des territoires.**

Les crédits affectés au FIACT s'élèvent à 1,1 million d'euros, soit une légère augmentation par rapport à 2019. Le FIACT permet de financer des projets présentés par les employeurs ayant pour but d'améliorer les conditions de travail, de santé et de sécurité des agents publics. Sur le même modèle que le FIRH, le FIACT fonctionne sur la base d'un appel à projet à l'échelle nationale. Sur les 167 projets déposés, 64 ont été retenus. Le montant moyen des financements accordés atteint 14 000 euros et concernent principalement les thématiques relatives à l'accompagnement de collectifs de travail ainsi qu'aux démarches de prévention des risques professionnels et d'amélioration de la qualité de vie au travail <sup>(2)</sup>.

Doté d'un montant d'environ 1,3 million d'euros, le FSIRH participe au financement de projets informatiques de modernisation des processus de gestion RH dans la fonction publique. Les crédits budgétisés pour l'année 2020 ont notamment vocation à prendre en charge les frais de fonctionnement du système d'information du compte personnel de formation (CPF) pour l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique.

Quatrième et dernier fonds abrité par l'action n° 3, le FEP bénéficie d'un budget d'un million d'euros. Son financement repose sur les pénalités payées par les employeurs publics de l'État ne respectant pas les obligations résultant de l'article 6 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relatives aux nominations équilibrées femmes/hommes <sup>(3)</sup>. En mai 2019, le comité de sélection de la DGAFP a retenu 42 projets éligibles au financement du FEP <sup>(4)</sup>. De nombreuses initiatives ont ainsi été présentées, telles que l'organisation de séminaires et hackathons sur l'égalité femme/homme, la consolidation de réseaux interministériels de femmes fonctionnaires ou la mise en œuvre d'actions contre le sexisme ordinaire. **Votre rapporteure salue la création du FEP comme un levier essentiel à**

---

(1) La synthèse de l'évènement est disponible en ligne : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors\\_collections/Livret-tour-de-France-de-linnovation.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/Livret-tour-de-France-de-linnovation.pdf)

(2) La liste des lauréats FIACT 2019 est disponible en ligne : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonds-interministeriel-pour-lamelioration-des-conditions-de-travail-2019-fiact>

(3) Ces obligations ont été renforcées par l'article 82 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

(4) La liste des lauréats FEP 2019 est disponible en ligne : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres\\_et\\_parours\\_professionnel/FEP/laureats-FEP.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parours_professionnel/FEP/laureats-FEP.pdf)

**l'indispensable mobilisation collective autour des enjeux d'égalité professionnelle dans la fonction publique.**

Enfin, l'**action n° 3** budgétise un montant de 1,3 million d'euros visant à financer diverses communications et études. Ainsi, 0,7 million d'euros sont consacrés au financement d'actions de communication telles que la réalisation par la DGAFP de rapports et guides méthodologiques ou l'organisation de colloques et séminaires relatifs à la gestion RH. Des crédits s'élevant à 0,4 million d'euros et 0,2 million d'euros sont également prévus afin de financer, d'une part, des programmes d'études et de recherche, et, d'autre part, des dépenses informatiques liées à la modernisation de sites internet et de logiciels.

## **DEUXIÈME PARTIE : LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES (CPI) AUX ÉCOLES DU SERVICE PUBLIC**

À la suite des initiatives menées par les ministères de l'Intérieur et de la Justice dès 2005, une vingtaine de classes préparatoires intégrées (CPI) aux écoles du service public ont été créées au cours de l'année 2009-2010, intégrant près de 450 élèves. À la rentrée de septembre 2019, 28 CPI accueillent plus de 700 élèves. Près de 30 % des écoles de service public, dont la principale mission est de prendre en charge la formation initiale des fonctionnaires, ont donc mis en place ce dispositif.

La circulaire du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique du 19 mai 2010 définit le rôle des CPI. Dédiées à la préparation des concours externes de la fonction publique, elles ont pour vocation « *d'apporter un soutien pédagogique renforcé ainsi qu'un accompagnement particulier, notamment grâce à un tuteur, une aide financière et des facilités d'hébergement (dans la mesure du possible) à des étudiants ou des demandeurs d'emploi, disposant des capacités et de la motivation nécessaires mais placés dans une situation sociale, matérielle ou personnelle moins favorisée que d'autres candidats* »<sup>(1)</sup>. La création d'une CPI résulte d'un arrêté ministériel définissant les modalités de sélection, l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

La prise en compte croissante des phénomènes de discriminations observables dans l'accès à la fonction publique<sup>(2)</sup> constitue un défi majeur auquel les CPI apportent une réponse. Si leur développement a récemment pris un nouvel élan avec notamment l'ouverture en octobre 2019 à Strasbourg d'une deuxième classe préparatoire à l'ÉNA, l'objectif proclamé en 2015<sup>(3)</sup> d'accueillir 1 000 élèves dans l'ensemble des CPI n'est toujours pas atteint à ce jour.

Dix ans après leur mise en place, il convient d'établir un bilan de ces structures pédagogiques destinées à renforcer l'égalité des chances, sans pour autant méconnaître les exigences méritocratiques qui découlent de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Votre rapporteure salue les résultats obtenus par les CPI au regard de la réussite de leurs élèves aux concours administratifs, qui démontre toute l'utilité de ces dispositifs. Cependant, plusieurs pistes d'amélioration méritent d'être explorées afin de renforcer l'efficacité des CPI, dans un contexte plus large de lutte résolue contre la pluralité de discriminations susceptibles d'entraver l'accès à la fonction publique.

---

(1) *Circulaire du 19 mai 2010, p.2.*

(2) *Rapport de M. Yannick L'Horty remis au Premier ministre en juin 2016 : « Les discriminations dans l'accès à l'emploi public ».*

(3) *Feuille de route « Égalité et citoyenneté » du Premier ministre, 6 mars 2015.*

## I. LES CPI REPRÉSENTENT UN LEVIER UTILE À LA DIVERSIFICATION DES PROFILS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les CPI recrutent principalement des étudiants issus de milieux défavorisés, et, dans une moindre mesure, des demandeurs d'emplois, selon des critères de mérite et de motivation. Elles fournissent un cadre de préparation privilégié en faveur de ces candidats aux concours administratifs <sup>(1)</sup> et présentent des résultats d'admission à ces derniers plutôt encourageants.

### A. UN RECRUTEMENT CIBLÉ SUR LES CANDIDATS DE CONDITION MODESTE

#### 1. État des lieux des CPI et de leurs capacités d'accueil en 2019-2020

À la rentrée de septembre 2019, les capacités d'accueil des CPI s'élèvent au total à 731 places offertes <sup>(2)</sup>.

Ministère de tutelle	École de service public	Ville	Nombre de places en CPI
Agriculture et alimentation	Institut National de Formation des personnels du Ministère chargé de l'Agriculture (INFOMA)	Corbas	20
Intérieur	École Nationale Supérieure de la Police (ENSP)	Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (commissaire)	20
		Cannes-Écluses (officier)	20
	École des Officiers de la Gendarmerie Nationale (EOGN) <sup>(3)</sup>	Melun	20
Culture	Institut National du Patrimoine (INP)	Paris	15
Solidarités et Santé	École Nationale des Hautes Études en Santé Publique (EHESP) <sup>(1)</sup>	Rennes	25

(1) Soit plus d'une vingtaine de concours de catégories A+ ou A, et une dizaine de concours de catégorie B.

(2) Dans les réponses apportées au questionnaire budgétaire de votre rapporteure, le Gouvernement indique un nombre de places s'élevant à 738, sans que soit fournie la décomposition de ce total. Le nombre de 731 retenu ici procède de l'addition des 711 places correspondant à l'estimation prévisionnelle du total des allocations pour la diversité versées aux élèves recrutés par les CPI qui figure à la pièce-jointe n° 1 de la circulaire du 20 juin 2019 et des 20 places offertes par la CPI de l'EOGN non-comptabilisées dans la circulaire précitée.

(3) Les élèves de la CPI accèdent à un statut militaire rémunéré en tant que gendarme volontaire adjoint.

Économie et Finances	Centre de Formation de l'INSEE à Libourne (CEFIL)	Libourne	15
	École Nationale des Douanes (END)	Tourcoing	23
	École Nationale des Finances Publiques (ENFIP)	Noisiel (inspecteur)	20
		Clermont-Ferrand (inspecteur)	26
		Lyon (contrôleur)	25
		Noisy-le-Grand (contrôleur)	25
	Nevers (contrôleur)	25	
École Nationale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (ENCCRF)	Montpellier	25	
Action et comptes publics	Institut Régional d'Administration (IRA)	Lille	45
		Nantes	40
		Bastia	35
		Lyon	35
		Metz	30
Transition Écologique et Solidaire	École Nationale des Techniciens de l'Équipement (ENTE)	Valenciennes	30 <sup>(2)</sup>
Services du Premier ministre	École Nationale d'Administration (ENA)	Paris	24
		Strasbourg	12
Travail	Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP)	Marcy-L'étoile	25
Justice	École Nationale de la Magistrature (ENM)	Bordeaux <sup>(3)</sup>	54
	École Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP) <sup>(4)</sup>	Agen	20

(1) La CPI de l'EHESP prépare les élèves à quatre concours administratifs dans le domaine médico-social : directeur d'hôpital, directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social, inspecteur de l'action sanitaire et sociale et attaché d'administration hospitalière.

(2) La CPI propose deux structures de préparation de quinze places chacune relatives, d'une part, au concours de technicien supérieur principal du développement durable (TSPDD), et, d'autre part, au concours de secrétaire d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD).

(3) La CPI comprend également deux antennes à Paris et Douai.

(4) La CPI de l'ENAP prépare les élèves à quatre concours administratifs dans le domaine pénitentiaire : directeur des services pénitentiaires, directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation et lieutenant pénitentiaire.

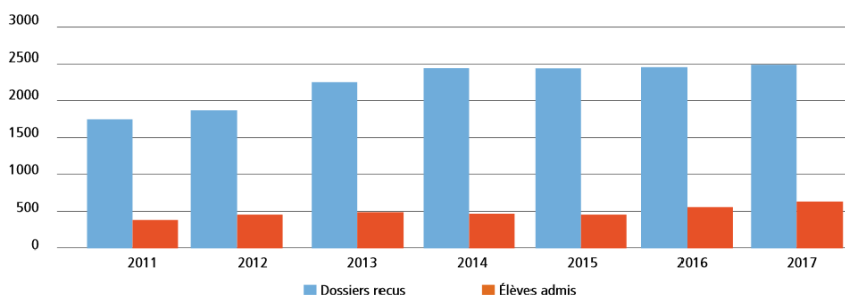


	École Nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (ENPJJ)	Roubaix	35
	École Nationale des Greffes (ENG)	Dijon	25 <sup>(1)</sup>
Outre-mer	Préparation aux concours de catégories A + et A (Université de La Réunion)	Saint-Denis de La Réunion	17
<b>NOMBRE TOTAL DE PLACES OFFERTES PAR LES CPI EN 2019-2020</b>			<b>731</b>

Les CPI présentent une certaine attractivité. Pour la promotion 2017-2018, près de 2 500 dossiers d'inscription ont été déposés et 2 177 d'entre eux ont été déclarés recevables. 1 299 candidats ont été convoqués à un entretien avec le jury (phase d'admissibilité) et 671 ont finalement été admis <sup>(2)</sup>, soit un ratio candidats admis à concourir/candidats admis légèrement supérieur à 30 %.

Le graphique suivant souligne la hausse du nombre de dossiers d'inscription déposés sur la période 2011-2017, tempérée par une relative stabilité entre 2014 et 2017.

**Figure 1.1.9-1 : Nombre de dossiers reçus et admis pour les CPI sur la période 2011 à 2017**



Source : enquête DGAFP auprès des écoles proposant des CPI, décembre 2017.

(1) La CPI propose deux structures de préparation relatives, d'une part, au concours de directeur des services de greffe judiciaires (10 places), et, d'autre part, au concours de greffier (15 places).

(2) 3,3 % des candidats admis ont renoncé à intégrer la CPI.

## **2. Les critères de sélection en CPI : un ciblage sur les candidats méritants et de condition sociale modeste**

**Les circulaires du 19 mai 2010 et du 8 mars 2016 rappellent les critères de sélection des candidats aux CPI.** Le « public cible » concerne les étudiants issus de milieux modestes des diplômés et titres requis pour se présenter aux concours externes <sup>(1)</sup> ainsi que les demandeurs d'emplois <sup>(2)</sup> qui peuvent justifier d'une expérience professionnelle susceptible d'être valorisée dans le cadre des troisièmes concours.

Les ressources des candidats susceptibles d'être admis en CPI ne doivent pas dépasser le plafond annuel de 33 100 euros. Ce montant correspond à l'échelon zéro des bourses d'enseignement supérieur qui fait l'objet chaque année d'une actualisation par un arrêté ministériel <sup>(3)</sup>. À titre exceptionnel et afin de limiter les effets de seuil, une dérogation peut être admise au bénéfice de candidats qui présentent des ressources inférieures à 36 140 euros (+10 % du plafond initial) et répondent de façon appropriée aux profils recherchés par les CPI. 64 % des élèves admis en CPI au cours de l'année 2017-2018 avaient déclaré des revenus annuels inférieurs à 15 000 €

Outre la dimension financière <sup>(4)</sup>, la sélection des CPI comporte également un critère géographique. En effet, la domiciliation et la scolarisation de ces derniers dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou des zones de revitalisation rurale (ZRR) permettent de cibler avec davantage d'acuité des candidats issus de milieux défavorisés.

Au sein de ces viviers, la sélection s'opère selon une logique méritocratique que les jurys apprécient souverainement en fonction du potentiel, de la motivation, de la capacité d'investissement et de l'adaptation des candidats à un futur emploi dans la fonction publique. Leurs parcours académiques et expériences professionnelles sont étudiés avec soin, dans le but de vérifier la cohérence de leur candidature à l'entrée en CPI.

**Le rapport relatif à la lutte contre les discriminations dans la fonction publique en 2018** fournit les statistiques suivantes, qui attestent de l'effectivité du ciblage précité :

---

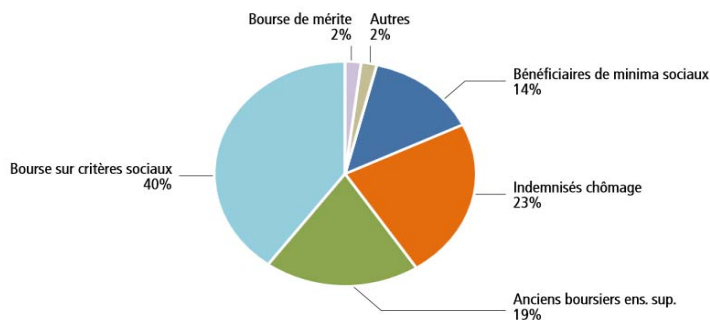
(1) Il s'agit le plus souvent de diplômés de niveau bac + 3 (licence) ou bac + 5 (master).

(2) Ou de salariés dont le contrat à durée déterminée s'achève avant le début de la scolarité en CPI.

(3) Arrêté du 15 juillet 2019 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour l'année universitaire 2019-2020.

(4) Une attention doit aussi être portée à la situation familiale des candidats.

**Figure 1.19-2 : Répartition des élèves de CPI en 2017**



Source : enquête DGAFP auprès des écoles proposant des CPI, décembre 2017.

En ce qui concerne les origines géographiques des candidats, 24 % des élèves admis en CPI en 2016-2017 étaient originaires de QPV et 3 % issus de ZRR<sup>(1)</sup>. Ce déséquilibre entre QPV et ZRR se constate dès la phase d'examen des dossiers de candidature :

Promotion 2016-2017	Demandeurs d'emploi				Etudiants			
	Hommes QPV	Femmes QPV	Hommes ZRR	Femmes ZRR	Hommes QPV	Femmes QPV	Hommes ZRR	Femmes ZRR
<b>Recevables</b>	12 %	13 %	2 %	2 %	5 %	10 %	2 %	2 %
<b>Admis</b>	11 %	17 %	2 %	2 %	6 %	12 %	2 %	3 %
<b>Présents</b>	12 %	19 %	0 %	6 %	6 %	12 %	2 %	3 %

Note de lecture : parmi les demandeurs d'emploi présents en CPI lors de l'année 2016-2017, 19 % d'entre eux étaient des femmes originaires de quartiers prioritaires de la ville (QPV).

**Votre rapporteure souligne la nécessité de développer le recrutement de candidats issus de ZRR.** Plus que l'autocensure, c'est probablement le manque de connaissances et d'informations sur le fonctionnement voire l'existence des CPI qui peut expliquer la très faible représentation de candidats originaires de milieux ruraux caractérisés par une importante fragilité socio-économique et un éloignement des centres urbains. La lutte contre les fractures territoriales, quelles qu'elles soient, constitue un enjeu de société décisif qui requiert une attention particulière en matière d'accès à la fonction publique.

**Proposition n° 2 :** développer des actions de communication spécifiques à destination des publics domiciliés ou scolarisés en milieu rural afin d'atteindre à l'horizon 2022 une proportion de 10 % d'élèves de CPI originaires de ZRR.

**Votre rapporteure s'interroge également sur la proportion de demandeurs d'emploi recrutés au sein des CPI.** Aucune statistique consolidée

(1) La promotion 2017-2018 compte 22 % d'élèves issus de QPV et 6 % d'élèves originaires de ZRR.

ne fait apparaître de manière précise le nombre d'élèves selon leur statut (étudiants ou demandeurs d'emplois) au moment de leur recrutement. La circulaire du 8 mars 2016 exige cependant de « *préserver un équilibre dans [les] recrutements entre étudiants et demandeurs d'emploi* ».

Si l'idée d'instaurer des quotas au sein de chaque CPI ne semble pas pertinente en raison de la nécessaire souplesse dont les jurys doivent pouvoir disposer ainsi que des caractéristiques propres à chaque CPI <sup>(1)</sup>, le rôle que celles-ci accomplissent dans la préparation des demandeurs d'emploi aux troisièmes concours des écoles de service public ne doit pas être négligé.

**Proposition n° 3 :** établir un bilan statistique annuel du nombre de demandeurs d'emploi recrutés dans chaque CPI et de leur taux de réussite aux concours administratifs présentés à l'issue de la scolarité.

## **B. UN CADRE MATÉRIEL ET PÉDAGOGIQUE VECTEUR DE RÉSULTATS AUX CONCOURS ADMINISTRATIFS ENCOURAGEANTS**

### **1. Des conditions de préparation aux concours administratifs favorables**

Les CPI proposent à leurs élèves un accompagnement pédagogique et un ensemble de facilités matérielles propices à leur réussite.

#### **a. Un accompagnement pédagogique adapté**

La formation délivrée par les CPI est bien sûr adaptée aux épreuves d'admissibilité et d'admission du concours de l'école de service public auquel elles préparent leurs élèves. Le volume des enseignements dispensés varie ainsi de 170 heures à plus de 1 000 heures, selon la durée de la scolarité et les exigences académiques propres à chaque concours. En plus de la simple préparation aux épreuves, des modules méthodologiques et des mesures de soutien individualisé sont mis en place, dans une optique de « rattrapage » vis-à-vis des concurrents des élèves de CPI.

**Votre rapporteure salue les nombreuses initiatives menées par les CPI afin d'opérer des rapprochements voire des mutualisations d'enseignements avec les centres de préparation universitaires.** Telle est notamment la démarche des CPI de plusieurs IRA proposant des partenariats avec certains IPAG/CPAG <sup>(2)</sup> ou des CP'ÉNA de Paris et de Strasbourg ayant respectivement noué des conventions avec la Prép'ÉNA de Paris I – ENS Ulm <sup>(3)</sup> et avec l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg. Ces coopérations bénéficient directement aux élèves des

---

(1) Par exemple, les fortes exigences académiques du concours de l'ENA favorisent le recrutement majoritaire d'étudiants au sein des CP'ÉNA (sur les 24 élèves admis en 2017-2018, seulement deux d'entre eux étaient demandeurs d'emploi ou en contrat à durée déterminée).

(2) Instituts et Centres de Préparation à l'Administration Générale.

(3) Convention-cadre renouvelée le 18 octobre 2017 entre la CP'ÉNA et Paris I Panthéon Sorbonne & ENS Ulm organisant des galops d'essai aux épreuves d'admissibilité de l'ÉNA.

CPI en leur offrant la possibilité d'accéder à des enseignements complémentaires et à des entraînements (épreuves sur table, oraux) supplémentaires.

Le cadre pédagogique offert par les CPI implique un engagement bilatéral entre l'école et l'élève. Comme le prévoit la circulaire du 19 mai 2010, il se concrétise par la signature d'une convention <sup>(1)</sup> par laquelle les élèves s'engagent à s'inscrire et à se présenter aux concours auxquels la CPI les prépare ainsi qu'à respecter leurs obligations au regard du règlement intérieur de celle-ci. Le défaut d'assiduité ou l'insuffisance manifeste d'implication peut entraîner la fin de la scolarité des élèves.

Enfin, l'un des avantages majeurs des CPI réside le plus souvent dans la localisation de la préparation au sein même des écoles de service public auxquelles les CPI préparent leurs élèves. Ces derniers bénéficient en effet d'un contact privilégié avec les élèves-fonctionnaires en cours de scolarité, ce qui favorise un partage d'expérience leur permettant d'acquérir de façon souple et informelle les « codes de la réussite », au-delà de la préparation académique *stricto sensu*. Cette proximité peut notamment se traduire par la mise en place de tutorats <sup>(2)</sup> entre les élèves de CPI et les élèves-fonctionnaires. L'objectif est ici de renforcer l'imprégnation de la culture de l'école, tout en garantissant un suivi personnalisé des élèves de CPI.

### ***b. Des facilités matérielles et aides financières***

Soucieuses d'installer leurs élèves dans un environnement optimal, la plupart des CPI leur proposent des prestations d'hébergement et de restauration à moindre coût.

Pour la promotion 2017-2018, plus de la moitié des CPI fournissent à leurs élèves un hébergement gratuit <sup>(3)</sup>. Trois CPI (IRA de Nantes et Metz, INP) proposent également des facilités d'hébergement à tarif négocié, généralement par le biais d'un conventionnement avec le CROUS. En ce qui concerne l'accès à la restauration, près d'un tiers des CPI garantit à leurs élèves une gratuité totale des repas pendant la scolarité <sup>(4)</sup>. La plupart des autres CPI leur proposent des tarifs

---

(1) Un modèle type figure à la pièce-jointe n° 3 de la circulaire du 19 mai 2010.

(2) La pièce-jointe n° 3 de la circulaire du 20 juin 2019 fournit un modèle de charte de tutorat.

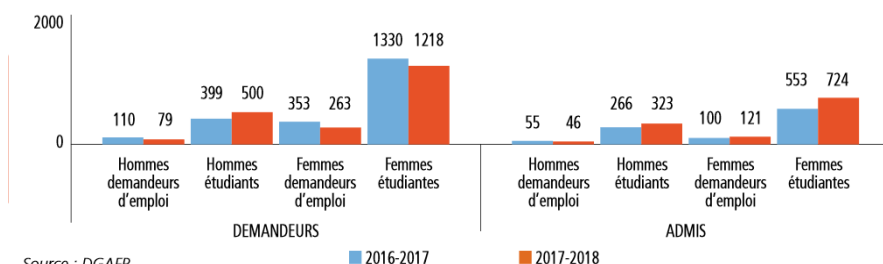
(3) Selon les réponses reçues par votre rapporteure au questionnaire budgétaire, il s'agit de l'École Nationale des Greffes, l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale, l'École Nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, l'École Nationale d'Administration, l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire, l'École Nationale des Douanes, l'École des Hautes études en Santé Publique, l'École Nationale des Travaux de l'État, l'École Nationale Supérieure de la Police (2 CPI : concours officiers et concours commissaires de police), le Centre de Formation de l'INSEE à Libourne et l'Institut National de Formation du Ministère chargé de l'Agriculture.

(4) L'École Nationale des Greffes, l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale, l'École Nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire, l'École Nationale des Travaux de l'État, l'Institut National de Formation du Ministère chargé de l'Agriculture et l'École des Hautes Études en Santé Publique.

préférentiels avec un accès à un ou plusieurs restaurants subventionnés, collectifs ou universitaires.

La clef de voûte du soutien matériel apporté par l'État aux élèves des CPI consiste en l'octroi d'une aide financière : **l'allocation pour la diversité**. Budgétisée à hauteur de 3 millions d'euros au sein du programme 148, l'allocation pour la diversité a été créée par l'arrêté du 5 juillet 2007. Elle s'élève à un montant de 2 000 euros annuels <sup>(1)</sup> versé par les préfetures et sous des conditions de ressources similaires à celles applicables à la sélection en CPI <sup>(2)</sup> aux étudiants et demandeurs d'emploi inscrits en CPI à titre prioritaire, ainsi qu'à ceux préparant les concours des catégories A et B de la fonction publique en dehors d'une scolarité en CPI <sup>(3)</sup>. En 2017-2018, 89 % des élèves en CPI ont pu percevoir cette aide <sup>(4)</sup> qui bénéficiait au total à plus de 1 200 allocataires.

**Figure 1.19-4 : Répartition des demandeurs d'allocation et des allocataires admis par sexe et statut**



Source : DGAFP

Pour l'année 2019-2020, la circulaire du 20 juin 2019 prévoit une hausse du nombre de bénéficiaires : 1 475 personnes devraient ainsi percevoir l'allocation pour la diversité. **Par ailleurs, votre rapporteure se félicite de la dématérialisation de la procédure de dépôt des demandes grâce à la mise en place d'un formulaire national accessible en ligne depuis la rentrée de septembre 2019** <sup>(5)</sup>.

Cumulable avec les bourses d'enseignement supérieur <sup>(6)</sup>, le versement de cette aide financière demeure conditionné à la présence effective des allocataires aux épreuves d'admissibilité des concours administratifs qu'ils préparent, ainsi

(1) Deux versements de 1 000 euros en septembre et février.

(2) Soit un revenu annuel inférieur au plafond de 33 100 euros.

(3) C'est-à-dire les étudiants inscrits dans un cursus d'études supérieures visant expressément à la préparation d'un ou plusieurs concours administratif (tels IPAG/CPAG), les étudiants qui s'engagent à suivre une préparation mise en place à cet effet par les écoles de service public ou les employeurs publics et les demandeurs d'emplois préparant un ou plusieurs concours administratifs

(4) Hors élèves de la CPI de l'EOGN qui perçoivent une rémunération mensuelle de 1 000 euros.

(5) [www.demarchesimplifiees.fr](http://www.demarchesimplifiees.fr)

(6) Sous réserve que la scolarité en CPI octroie le statut d'étudiant, ce qui n'est pas le cas de toutes les CPI telles que l'INFOMA ou l'EOGN. Par ailleurs, les demandeurs d'emplois peuvent également bénéficier du cumul de l'allocation pour la diversité avec des revenus de remplacement tels que le RSA, sous réserve du respect des conditions d'attribution des allocations concernées. Le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 précise que le montant de l'allocation pour la diversité n'est pas pris en compte dans le calcul des ressources déterminant le montant du RSA.

qu'à leur assiduité aux enseignements et entraînements proposés par les CPI<sup>(1)</sup>. Dans le cas contraire, le montant de l'aide doit être partiellement ou intégralement restitué, ce qui constitue un puissant facteur incitatif à suivre avec rigueur l'ensemble de la scolarité en CPI.

De plus, certaines CPI octroient des aides financières complémentaires<sup>(2)</sup> qu'elles versent à leurs élèves selon des critères sociaux.

## 2. Des résultats aux concours administratifs relativement probants

Le rapport relatif à la lutte contre les discriminations dans la fonction publique en 2018 souligne l'efficacité des CPI au regard de la réussite de leurs élèves aux concours administratifs auxquels elles les préparent : en 2016-2017, 59 % des élèves de CPI ont réussi au moins un concours à l'issue de leur scolarité. Ce résultat apparaît en hausse par rapport à l'année 2014-2015 où seuls 47 % d'entre eux avaient été admis à un concours administratif<sup>(3)</sup>.

Pour l'année 2017-2018, environ 35 % des élèves de CPI ont réussi le concours auquel leur école les prépare, et 54 % ont réussi au moins un concours à l'issue de leur scolarité. En comptabilisant les réussites tardives, c'est-à-dire obtenues plusieurs mois ou années après la fin de leur scolarité en CPI, le taux de réussite atteint 83 %.

Ces chiffres globaux sont encourageants. Ils témoignent de la pertinence du dispositif des CPI dans la diversification des profils au sein de la fonction publique. Néanmoins, certains résultats peuvent apparaître plus contrastés, notamment pour les CPI préparant aux concours de catégorie A +.

À titre d'exemple, sur les dix dernières années, le taux de réussite des élèves de la CPI de l'ENM au concours externe de cette école a atteint 28 %, soit un niveau deux fois supérieur au taux moyen d'admission. De même, les résultats obtenus par la CPI de l'EHESP aux quatre concours A + et A auxquels elle prépare ses élèves avoisinent les 70 % d'admis.

Les résultats des élèves de la CP'ÉNA au concours externe de l'ÉNA sont nettement moins positifs. Sur les 133 élèves admis en CP'ÉNA depuis 2009, seuls cinq ont été admis au concours externe, soit un taux inférieur à 4 %<sup>(4)</sup>. La très forte concurrence existant au sein de cette voie d'accès illustre les limites du

---

(1) Le renouvellement de l'aide pour la diversité est possible en année N+1 pour les candidats se présentant de nouveau aux concours administratifs.

(2) La CPI de l'ENM peut ainsi verser à ses élèves des aides financières mensuelles comprises entre 300 et 550 euros.

(3) Selon le rapport de la sénatrice Catherine di Folco sur le projet de loi de finances pour 2016, 23 % des élèves de CPI avaient été admis à un concours de catégorie A, 20 % à un concours de catégorie B et 4 % à un concours de catégorie C.

(4) Cependant, près de 73 % des élèves de CP'ÉNA ont été admis à un concours A ou A+ entre 2009 et 2018. Ces chiffres sont en progression : 62 % des réussites aux concours A+ proviennent des élèves scolarisés lors des cinq dernières promotions (de 2014 à 2018 inclus).

dispositif des CPI lorsque les concours administratifs auxquels elles préparent leurs élèves figurent parmi les plus difficiles de la fonction publique, ce qui peut plaider en faveur d'un renforcement spécifique des moyens dévolus aux CPI préparant aux concours A +. L'impact de la création en 2019 d'une deuxième CP'ÉNA à Strasbourg devra être étudié avec soin au regard des résultats d'admissibilité et d'admission de ses élèves aux prochains concours externes de l'ÉNA.

Au-delà des chiffres globaux et des quelques résultats susmentionnés auxquels votre rapporteure a pu avoir accès, **il serait utile d'établir un bilan statistique consolidé de l'ensemble des taux de réussite et d'échec des élèves de CPI aux concours administratifs auxquels ils se portent candidats.** Cet instrument permettrait d'affiner la connaissance des profils des lauréats admis aux concours administratifs à l'issue de leur scolarité en CPI, à l'aide de critères faisant apparaître le genre, les parcours académiques ou expériences professionnelles antérieures ainsi que l'origine sociale de ces derniers. L'analyse de ces résultats faciliterait un ciblage plus précis des actions qu'il conviendrait de mener afin d'améliorer la diversité et de renforcer l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique, en luttant plus efficacement contre les différentes formes de discriminations auxquelles certains candidats peuvent être confrontés.

**Proposition n° 4 :** établir un bilan statistique consolidé des taux de réussite et d'échec de l'ensemble des élèves de CPI aux concours administratifs auxquels ils sont candidats, en faisant apparaître leur genre, leurs parcours académiques ou expériences professionnelles antérieures ainsi que leur origine sociale.

## **II. DES AMÉLIORATIONS DEMEURENT NÉCESSAIRES AFIN D'ŒUVRER EFFICACEMENT EN FAVEUR DE LA DIVERSITÉ**

Le dispositif actuel des CPI se heurte à plusieurs difficultés. Cependant, des pistes d'amélioration existent, dans un mouvement plus large de mesures susceptibles de renforcer l'égalité des chances et la diversité au sein de la fonction publique.

### **A. UN DISPOSITIF ENCORE PERFECTIBLE...**

#### **1. La nécessaire clarification du cadre budgétaire des CPI et le renforcement souhaitable des aides financières octroyées aux élèves**

##### ***a. Améliorer la lisibilité du cadre budgétaire des CPI***

Le cadre budgétaire des CPI est particulièrement difficile à appréhender. En l'absence d'informations consolidées relatives au coût global de l'ensemble des CPI, seules des extrapolations appuyées sur le coût moyen d'un élève calculé par chaque CPI peuvent être effectuées afin d'obtenir un montant global nécessairement approximatif. Ainsi, le rapport pour avis de notre collègue



sénatrice Catherine di Folco sur le projet de loi de finances pour 2016 évoquait un montant global d'environ 7,14 millions d'euros, en prenant l'hypothèse d'un coût moyen par élève de CPI égal à 15 000 euros par an, à raison de 476 élèves scolarisés en CPI lors de l'année 2014-2015.

Compte tenu des informations auxquelles votre rapporteure a pu avoir accès, le coût moyen annuel d'un élève s'établirait plutôt autour de 12 000 euros <sup>(1)</sup>, ce qui représenterait un budget global d'environ 8,4 millions d'euros, à raison de 700 élèves scolarisés en CPI. Le coût moyen par élève demeure cependant très variable d'une CPI à l'autre, selon le nombre d'antennes ou de sites ouverts, la diversité des modalités pédagogiques, l'existence de partenariats académiques, l'affectation d'un agent de l'école dédié au suivi des élèves, la mobilisation de ressources logistiques (équipements, salles de cours, travail en groupe, bibliothèques...) et les différentes conditions d'hébergement et de restauration proposées aux élèves.

Ces incertitudes ne permettent donc pas d'évaluer avec précision l'effort budgétaire global que requiert le fonctionnement des CPI <sup>(2)</sup>.

**Proposition n° 5 :** mettre en place et publier dans les projets et rapports annuels de performances une comptabilité en coûts complets de chaque CPI afin d'obtenir un résultat agrégé présentant le montant global du budget dédié aux CPI et leurs sources de financement.

### *b. Renforcer les aides financières en faveur des élèves*

La forte hétérogénéité des aides matérielles proposées aux élèves des CPI pose la question du socle minimal du montant des aides susceptibles d'être versées en leur faveur. L'absence de gratuité voire de facilités en matière de restauration ou d'hébergement peut constituer un obstacle pécuniaire majeur pour les élèves éprouvant les plus fortes difficultés socio-économiques. Le montant actuel de l'allocation pour la diversité, 2 000 euros par an, apparaît insuffisant afin de garantir à lui seul l'autonomie financière des élèves de CPI.

En outre, 11 % des élèves de CPI ne bénéficient pas de l'allocation pour la diversité, probablement en raison de revenus annuels excédant légèrement le plafond autorisé, tout en restant inférieurs à la limite de + 10 % de celui-ci en dessous duquel le recrutement en CPI demeure possible <sup>(3)</sup>. Moyennant un effort budgétaire d'environ 3,3 millions d'euros, **voire rapporteure se prononce en**

---

(1) Certaines CPI ont pu établir un coût moyen par élève : 9 800 euros pour un élève de CP'ÉNA, 7 700 euros pour un élève de la CPI de l'EHESP, 10 300 euros pour un élève de la CPI de l'ENM. À ces montants peut s'ajouter le montant du versement de l'allocation pour la diversité dont 89 % des élèves en CPI sont bénéficiaires (soit 2 000 euros par an).

(2) Par ailleurs, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) finance, via le programme 147, une douzaine d'écoles de service public ayant ouvert une CPI, selon des critères tenant à l'origine sociale des élèves admis (QPV).

(3) Voir p. 18 du présent avis.

## **faveur du doublement du montant de l'aide pour la diversité et de son extension au bénéfice de tous les élèves de CPI.**

**Proposition n° 6 :** doubler le montant annuel de l'allocation pour la diversité et élargir le périmètre de ses bénéficiaires à tous les élèves de CPI.

En amont de l'admission des élèves dans les CPI, certaines d'entre elles proposent un remboursement partiel ou total des éventuels frais de transport et d'hébergement engagés par les candidats lors de la phase finale de sélection (entretien avec le jury). Cette prise en charge financière s'avère tout à fait pertinente, dans la mesure où elle permet de lever une première barrière entravant l'accès aux CPI particulièrement prégnante pour les étudiants de condition modeste et les demandeurs d'emploi.

**Proposition n° 7 :** généraliser la prise en charge financière par les CPI des frais de transport et d'hébergement engagés par les candidats lors de la phase finale de sélection.

## **2. Préserver l'attractivité des CPI en améliorant leur couverture territoriale**

La réussite des CPI exige de garantir leur accessibilité. Dans cette perspective, la circulaire du 8 mars 2016 incite les écoles de service public à ouvrir de nouvelles structures d'accueil, sous la forme de CPI à part entière ou d'antennes délocalisées dans le but d'assurer un maillage territorial optimal et de renforcer la proximité géographique avec les viviers de candidats potentiels. C'est notamment le sens de l'une des préconisations formulées par le rapport remis par M. Olivier Rousselle au Premier ministre en février 2017 <sup>(1)</sup>. Environ 54 % des élèves admis en CPI au cours de l'année 2017-2018 sont originaires de la région ou du département dans lequel est située la CPI <sup>(2)</sup>. Il convient donc d'intensifier la coopération et les partenariats académiques conclus entre les CPI et les établissements d'enseignement supérieur (universités, IEP...) dans un souci d'égal accès aux CPI sur l'ensemble du territoire.

Cette démarche implique bien sûr de pérenniser des financements à la hauteur des partenariats envisagés. À ce titre, votre rapporteure regrette l'infructuosité de la recherche de financement amorcée dès 2015 par l'EHESP et l'Université Paris XIII afin de mettre en place une CPI commune destinée à préparer des candidats aux concours médico-sociaux. Son coût prévisionnel s'élèverait à 143 000 euros par an <sup>(3)</sup>.

---

(1) Rapport au Premier ministre : « Les écoles de service public et la diversité », février 2017, pp. 18-19.

(2) Ou son antenne.

(3) Pour des promotions comprenant 15 étudiants.

**Proposition n° 8 :** établir un plan d'action incluant le réseau des écoles de service public (RESP) et la conférence nationale des directeurs des CPAG/IPAG afin de stimuler la conclusion de partenariats entre les CPI et les établissements publics d'enseignement supérieur.

L'accessibilité géographique des CPI pose la question de leur éventuelle réorganisation. Deux solutions alternatives se dégagent. La première consiste à procéder à la fusion des CPI actuelles au sein d'une structure unique à vocation générale, qui serait composée de dizaines d'antennes réparties sur l'ensemble du territoire. L'avantage d'une telle fusion résiderait dans la possibilité offerte à tous les élèves de CPI de préparer le concours administratif de leur choix, à proximité de leur lieu de résidence, sans devoir se restreindre à suivre la scolarité d'une CPI ciblée sur la préparation d'un seul concours. La seconde solution vise à mettre en place un véritable réseau de CPI dans un objectif de coordination, notamment en ce qui concerne les calendriers d'admission, l'harmonisation des modalités de recrutement et la complémentarité des enseignements proposés à leurs élèves.

**Votre rapporteure privilégie cette dernière option.** En effet, l'efficacité du dispositif des CPI repose sur le fait qu'elles soient dans de nombreux cas « adossées » à l'école de service public que leurs élèves espèrent intégrer à l'issue de leur préparation. La scolarité des élèves des CPI au sein même de l'école leur permet de se familiariser avec cet environnement grâce à la fréquentation des élèves-fonctionnaires ayant récemment réussi le concours d'entrée. Cette immersion constitue un atout qu'il convient de préserver. En outre, la fusion des CPI sous la forme d'une CPI unique présenterait des difficultés majeures en matière d'offre pédagogique, dans la mesure où chaque antenne territoriale devrait ainsi permettre à ses étudiants de suivre l'ensemble des enseignements au programme des épreuves d'entrée de tous les concours administratifs, ce qui risquerait de créer une hiérarchie entre CPI selon les taux de réussite aux concours obtenus par chacune d'entre elles. Si la spécialisation actuelle des CPI ne doit pas être remise en cause, une meilleure coordination entre celles-ci s'avérerait utile <sup>(1)</sup>.

**Proposition n° 9 :** mettre en place un réseau national des CPI afin de synchroniser les calendriers d'admission, harmoniser les modalités de recrutement et favoriser la complémentarité des enseignements qu'elles proposent.

## **B. ... QUI IMPLIQUE LE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES AMBITIEUSES EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ DES CHANCES**

### **1. Engager la réforme des concours d'accès à la fonction publique**

L'ordonnance prévue par l'article 59 de la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 aura pour objet de réformer les modalités de sélection dans les corps et cadres d'emploi de catégorie A,

---

(1) Cette préconisation est notamment soutenue par l'association « La Cordée » qui regroupe des anciens élèves de CPI devenus hauts fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier.

notamment dans le but de renforcer la diversification des profils des hauts fonctionnaires. À cette fin, une mission confiée à M. Frédéric Thiriez par le Premier ministre rendra prochainement ses conclusions. La refonte des concours administratifs relevant de la catégorie A ne peut à elle seule répondre à la question de l'insuffisante diversité sociale au sein de la haute fonction publique.

La réussite aux concours administratifs dépend de très nombreux paramètres qui se situent bien en amont des concours eux-mêmes. Le principe d'égal accès à la fonction publique, selon les mérites, vertus et talents conformément à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne saurait s'accommoder d'une sélection fondée sur d'autres critères.

Cependant, réfléchir à l'organisation des concours administratifs demeure essentiel afin, précisément, de lutter contre les biais susceptibles de porter préjudice au principe d'égalité. **Dans cette perspective, votre rapporteure approuve les actions de formation et de professionnalisation des jurys de concours que mène la DGAFP afin de sensibiliser les membres de jury à la diversité et à la lutte contre les discriminations** <sup>(1)</sup>.

De plus, **votre rapporteure s'interroge également sur la nécessité de faire évoluer le calendrier de certains concours administratifs**. À titre d'exemple, les épreuves d'admissibilité des concours d'entrées à l'ÉNA sont organisées à la fin du mois d'août, ce qui ouvre la voie à de nombreuses préparations privées intensives particulièrement onéreuses dont bénéficient essentiellement les candidats issus de milieux favorisés au cours des mois de juillet-août. Avancer la date des épreuves au mois de juin, c'est-à-dire à l'issue de scolarité de la plupart des candidats, contribuerait ainsi à limiter l'ampleur de ce phénomène qui accentue les inégalités déjà existantes.

## **2. Repenser le modèle de la préparation aux concours administratifs dès les études supérieures : la piste de réflexion du CNFPT**

Sollicité par votre rapporteure, le CNFPT a transmis une contribution écrite dans laquelle il envisage la mise en place de « communautés de parcours de préparation aux concours » (CPPC), sous réserve d'obtenir des financements dédiés. Il s'agirait ainsi de créer un cycle de préparation au bénéfice d'étudiants boursiers pour lesquels le CNFPT proposerait des entraînements aux concours externes de la fonction publique territoriale <sup>(2)</sup>, parallèlement à leur cursus universitaire en première et deuxième années de master.

Cet accompagnement reposerait d'une part sur un suivi personnalisé au sein d'une « e-communauté d'apprentissage » permettant l'accès à des modules d'enseignements et plateformes d'échanges, et, d'autre part, sur des périodes de regroupement des préparateurs dans les locaux des délégations régionales du

---

(1) Voir par exemple le guide pratique des concours administratifs à l'usage des présidents et membres de jurys (édition 2015).

(2) Dans un premier temps, seul le concours d'attaché territorial (catégorie A) serait ciblé.

CNFPT<sup>(1)</sup>, à raison d'une dizaine de jours par an. Les frais de déplacement et d'hébergement des stagiaires seraient pris en charge par le CNFPT<sup>(2)</sup>. 1 600 étudiants pourraient ainsi être accompagnés chaque année au titre des CPPC. Le coût total de ce projet s'élèverait à 3,2 millions d'euros par an.

**Votre rapporteure souscrit à cette proposition qui s'inscrit pleinement dans une volonté de renforcer l'égalité des chances pour tous, en amont des phases de sélection.** Cependant, l'absence à ce jour de CPI préparant aux concours de la fonction publique territoriale demeure toujours problématique. Rien ne justifie que le versant territorial soit le seul à ne pas disposer de CPI adossée à une école de service public assurant la formation des futurs fonctionnaires territoriaux.

**Proposition n° 10 :** créer à l'horizon 2022 une CPI préparant spécifiquement ses élèves à un ou plusieurs concours de la fonction publique territoriale.

De façon plus générale, l'objectif est de mettre fin à ce qui peut apparaître comme une injonction contradictoire à laquelle sont soumises les écoles de service public : si elles sont tenues de sélectionner des candidats dont les profils présentent une motivation spécifique et correspondent le mieux aux attentes, elles doivent aussi répondre à la nécessité d'améliorer la diversité en leur sein, ce qui implique d'élargir le vivier de candidats susceptibles d'être admis.

L'accompagnement d'étudiants issus de milieux défavorisés dès leurs études supérieures permettrait de lever les barrières et autres formes d'autocensure qui subsistent chez beaucoup d'entre eux. Ainsi, la diversité des candidats admis aux concours serait simplement le produit d'une véritable égalité des chances, selon un principe strictement méritocratique.

**Proposition n° 11 :** favoriser l'accompagnement individualisé d'étudiants méritants de condition modeste dès le début de leurs études supérieures dans le cadre d'une préparation pluriannuelle aux concours administratifs.

### **3. Poursuivre les démarches déjà engagées en faveur de la diversité et améliorer la communication sur les métiers de la fonction publique**

L'engagement pour la diversité relève nécessairement d'une approche globale. Elle requiert une prise de conscience collective de l'ensemble des acteurs de l'action publique. La création en 2008 du « Label Diversité » participe de ce mouvement général. Cette démarche permet à la collectivité candidate d'évaluer ses processus de ressources humaines en matière de lutte contre les discriminations.

---

(1) Le CNFPT s'appuierait sur son réseau de délégations régionales qui comportent au moins un pôle universitaire. Vingt-cinq sites en métropole accueilleraient chacun cinquante étudiants et deux sites en outre-mer (Antilles-Guyane et Réunion-Mayotte) recevraient quarante étudiants.

(2) À hauteur de 200 euros par jour par stagiaire.

Elle aboutit à une certification qui reconnaît et diffuse les bonnes pratiques de recrutement et d'évolution professionnelle valorisant la diversité dans la sphère du travail. En avril 2019, 31 collectivités publiques ont obtenu ou conservé le « Label Diversité »<sup>(1)</sup>, accordé par une commission de labellisation composée de représentants des organisations syndicales et d'employeurs, de représentants de l'État et d'experts<sup>(2)</sup>.

*Les 7 points du cahier des charges du « Label Diversité »*

- l'état des lieux, le diagnostic et l'analyse des risques ;
- la définition et la mise en œuvre d'une politique en matière de prévention des discriminations et de promotion de la diversité ;
- la mise en place d'une cellule d'écoute ;
- la mise en place d'actions de communication interne, de sensibilisation et de formation ;
- la prise en compte de la diversité et de la mixité dans la gestion des ressources humaines et la gouvernance de l'organisme ;
- la communication externe, l'ancrage territorial, les relations avec les fournisseurs et les usagers ;
- l'évaluation et les axes d'amélioration de la démarche diversité.

Par ailleurs, le schéma directeur pour la formation professionnelle des agents de l'État 2018-2020 inclut une action n° 8 spécifiquement ciblée sur la formation des cadres aux enjeux de l'égalité professionnelle et de la formation à la diversité.

En ce qui concerne le versant territorial, le CNFPT a mis en place une « e-communauté diversité-égalité » afin de proposer un espace d'échange, de valorisation d'initiatives et de partage d'expérience sur ces questions. En partenariat avec le CGET, le CNFPT a également organisé le 22 novembre 2018 un séminaire national intitulé « *Agir contre les discriminations dans la FPT* » qui a permis de réaliser un état des lieux des actions en faveur de la prévention des discriminations tout au long de la carrière des agents dans la fonction publique territoriale.

Enfin, la communication sur les métiers de la fonction publique doit être renforcée. **Votre rapporteure se félicite de la mise en place de près de 15 000 stages proposés aux collégiens de classes de troisième issus des QPV par les services de l'État, notamment à l'aide d'une plateforme numérique nationale**

---

(1) Quatre ministères (les ministères économiques et financiers, les ministères sociaux, le ministère de la Culture et le ministère de l'Intérieur), 17 établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, 4 collectivités territoriales (villes de Lyon, de Nantes, de Dijon et le conseil départemental de Seine-Saint-Denis), 2 établissements publics de santé, une ARS, l'École de Management de Strasbourg et une CCI.

(2) Décret n° 2019-296 du 9 avril 2019.

**créée par la circulaire du 17 juillet 2018** <sup>(1)</sup>. Cette mesure contribue utilement à faire connaître la fonction publique auprès d'adolescents issus de milieux défavorisés, ce qui aura pour effet de susciter des vocations dès les études secondaires.

Dans la même perspective, une campagne de communication nationale a été lancée en 2017 par la DGAFP afin de promouvoir les écoles de service public dans les QPV et ZRR, en lien avec les ministères de tutelle des écoles concernées et des partenaires tels que le Pôle emploi, l'ONISEP <sup>(2)</sup> ou les missions locales.

**Votre rapporteure approuve cette démarche et considère que les actions de communication doivent également revêtir une importante dimension médiatique (affiches à caractère publicitaire, spots télévisés...), sur le modèle réussi des campagnes de recrutement développées par le ministère des Armées.**

La structuration d'une « marque employeur » propre à la fonction publique permettra ainsi de toucher un plus large public, en luttant efficacement contre toutes les formes d'autocensures susceptibles d'évincer de potentiels candidats. L'avenir de la fonction publique dépend de sa capacité à attirer de larges viviers. L'enjeu est donc de préserver l'excellence de son recrutement en tenant les promesses de la méritocratie républicaine.

---

(1) [www.monstagedetroisieme.fr](http://www.monstagedetroisieme.fr)

(2) Office national d'information sur les enseignements et les professions.

### TROISIÈME PARTIE : SUIVI DES PROPOSITIONS DE L'AVIS BUDGÉTAIRE POUR 2019

À la suite de l'avis budgétaire portant sur le programme 148 « *Fonction publique* » du projet de loi de finances initiale pour 2019, votre rapporteure a souhaité réaliser un suivi de la mise en œuvre des quatorze propositions qu'elle a formulées en 2018 afin de rendre compte de l'état d'avancement des pistes de réformes préconisées à la fin de l'année dernière.

**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.

Les modalités de recrutement, de scolarité et de rémunération des élèves issus du concours interne de l'ÉNA n'ont pas fait l'objet d'évolution spécifique en 2019 <sup>(1)</sup>. **Votre rapporteure réitère le constat d'une baisse continue de la sélectivité de cette voie d'accès eu égard à la diminution du nombre de candidats se présentant aux épreuves d'admissibilité (218 candidats lors du concours 2019, pour 32 postes ouverts), ce qui contraste fortement avec les ratios actuellement constatés pour le concours externe <sup>(2)</sup> et les troisième et quatrième concours <sup>(3)</sup>.**

À la suite des conclusions que rendra à la fin de l'année 2019 la mission pilotée par M. Frédéric Thiriez, la future réforme de la formation initiale des hauts fonctionnaires devra veiller à renforcer l'attractivité des concours internes, qui constituent de puissants leviers d'ascension professionnelle.

**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.

À la suite du redéploiement de l'enveloppe budgétaire globale affectée au financement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État <sup>(4)</sup>, **cette proposition a été mise en œuvre dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 8 juillet 2019. En effet, dès le mois de décembre 2019, chaque ministère devra communiquer à la DGAFP le nombre d'apprentis accueillis**

---

(1) Seule la durée de leur scolarité a été réduite, comme pour les autres élèves, de 24 à 21,5 mois.

(2) En 2019, 612 candidats se sont présentés aux épreuves d'admissibilité du concours externe pour 40 postes ouverts.

(3) 138 candidats pour 8 postes ouverts au troisième concours et 170 candidats pour 3 postes ouverts au quatrième concours.

(4) Regroupés au sein de l'action n° 3 du programme 148, ces crédits s'élevant à près de 30 millions d'euros ont été redéployés par la loi de finances initiale pour 2019 vers l'ensemble des programmes qui financent désormais directement le recours aux apprentis.



chaque semestre par ses services et opérateurs grâce à une boîte fonctionnelle dédiée à cet effet.

Votre rapporteure se félicite vivement de cet outil de contrôle qu'elle a appelé de ses vœux afin d'atteindre et de dépasser l'objectif de 10 000 apprentis sous contrat à partir de 2020, après un résultat décevant (8 300) sur l'année 2018-2019. La circulaire précitée fixe ainsi les objectifs chiffrés suivants :

<b>Objectifs de recrutement d'apprentis selon les périmètres ministériels</b>		
<b>Ministères et établissements</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Services du Premier ministre	74	74
Transition écologique et solidaire	400	400
Justice	350	350
Europe et affaires étrangères	50	50
Armées	1600	1600
Ministères sociaux	360	360
Ministères économiques et financiers	660	660
Éducation nationale et enseignement supérieur	4500	5750
Intérieur	1250	1250
Culture	250	250
Agriculture et alimentation	385	385
<b>TOTAL</b>	<b>9879</b>	<b>11 129</b>

**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.

L'ordonnance prévue par l'article 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 aura notamment pour objet de réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements

**et développer leur formation continue pour accroître leur culture commune de l'action publique.** Dans cette perspective, l'évolution de la formation initiale des attachés d'administration de l'État formés dans les IRA, dont la durée de la scolarité a été raccourcie à six mois à compter de septembre 2019, et de celle des attachés territoriaux <sup>(1)</sup> pourrait être envisagée.

La proximité des fonctions et des responsabilités exercées par les attachés des deux versants justifierait ainsi la mise en place de modules communs, ce qui favoriserait la mobilité inter-versants et l'acquisition d'une culture administrative commune.

**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.

La montée en charge du CPA (compte personnel d'activité) depuis sa création en 2017 s'est conjuguée à la diffusion de guides méthodologiques, de plaquettes d'information et d'un portail numérique pleinement opérationnel depuis le second semestre 2018 <sup>(2)</sup>. Un important travail de communication a été accompli en 2019 afin que les dispositifs soient pleinement identifiés par l'ensemble des agents. En outre, l'article 58 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précise que les droits acquis préalablement au recrutement dans la fonction publique au titre du compte personnel de formation au sein du CPA sont conservés et peuvent être convertis en heures. **Votre rapporteure réaffirme la nécessité d'établir un premier bilan d'utilisation du CPA dans un horizon proche, afin d'évaluer le degré d'appropriation de ce nouveau dispositif par les agents eux-mêmes.**

**À l'issue d'un amendement déposé par votre rapporteure et adopté par votre Commission, l'article 21 de la loi précitée a également renforcé le rôle d'appui des centres de gestion auprès des collectivités en matière d'emploi et de gestion des ressources humaines.** Dans un objectif de complémentarité des actions menées dans ce domaine, **votre rapporteure souligne le rôle d'orientation qu'exerce le CNEPT afin d'articuler l'offre de formation aux évolutions des parcours professionnels des agents de la fonction publique territoriale.**

**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.

Si le cadre légal et réglementaire permet de mettre en œuvre des pratiques de tutorat notamment dans le cadre de projets de reconversion professionnelle, **votre rapporteure insiste sur la nécessité d'un pilotage inter-versants de ces**

---

(1) Les attachés territoriaux ne bénéficient que de dix jours de formation initiale.

(2) [www.moncompteactivite.gouv.fr](http://www.moncompteactivite.gouv.fr)

**dispositifs afin de favoriser la mobilité interne des agents.** À ce titre, les missions confiées aux plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) créées en 2010 pourraient utilement intégrer cette dimension, en étroite coordination avec les centres de gestion et le CNFPT.

**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.

Le décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 a précisé les conditions d'application de la période de préparation au reclassement (PPR) au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. **Conformément à la proposition formulée par votre rapporteure, l'article 2 du décret précité énonce que la PPR a pour objet de préparer et, le cas échéant, de qualifier son bénéficiaire pour l'occupation de nouveaux emplois compatibles avec son état de santé, potentiellement en dehors de sa collectivité ou de son établissement public d'affectation.** Il s'agit d'accompagner la transition professionnelle du fonctionnaire inapte vers un reclassement à l'issue d'un temps de formation, d'observation et de mise en situation sur un ou plusieurs postes <sup>(1)</sup>.

En outre, **l'article 50 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 renforce la coordination entre les centres de gestion et le CNFPT grâce à la conclusion de conventions visant notamment à définir l'articulation des actions territoriales menées dans le cadre de la prise en charge du reclassement de fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.**

**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.

Visant à renforcer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, cette préconisation s'inscrivait dans la volonté d'adapter l'organisation des concours administratifs aux situations spécifiques auxquelles les candidates sont susceptibles d'être confrontées. Le décret n° 2017-1748 du 22 décembre 2017 a ainsi ouvert le droit pour les candidates enceintes de passer des épreuves orales en ayant recours à la visioconférence.

**À ce jour, la présente préconisation n'a pas été mise en œuvre. Particulièrement attachée aux questions relatives à l'égalité**

---

(1) Pendant la période de préparation au reclassement, le fonctionnaire est en position d'activité dans son corps ou cadre d'emplois d'origine et perçoit le traitement correspondant.

**professionnelle** <sup>(1)</sup>, votre rapporteure réitère la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'impact des situations de grossesse dans l'organisation des concours administratifs.

**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.

La mise en œuvre de cette mesure relève du niveau réglementaire. À titre d'exemple, votre rapporteure se félicite ainsi de l'entrée en vigueur du décret n° 2019-491 du 21 mai 2019 instituant un troisième concours d'accès à certains corps de catégorie C de la fonction publique de l'État.

Dans une perspective plus transversale, l'élaboration de l'ordonnance prévue par l'article 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la réforme de la formation initiale sera l'opportunité de réfléchir à l'articulation des différentes voies d'accès aux corps et cadres d'emplois de catégorie A, ce qui implique d'étudier en profondeur les modalités de recrutement statutaire. **Vecteurs de diversité, les troisièmes concours constituent des passerelles utiles qu'il conviendra de promouvoir dans le respect des principes méritocratiques.**

**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.

Cette préconisation se justifiait par l'intérêt de prévoir une quotité de travail minimal garantissant aux agents une activité proche d'un temps plein, afin de lutter contre les risques de précarité auxquels certains agents peuvent être confrontés.

Cependant, les phénomènes de précarité résultent également du recours abusif à des vacataires, c'est-à-dire à des agents publics ne bénéficiant pas des garanties applicables aux agents contractuels <sup>(2)</sup> et *a fortiori* titulaires. **Face à ce constat, l'article 21 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a supprimé tout plancher horaire au recrutement d'agents titulaires et contractuels pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements, sans distinction de seuils démographiques ou de cadres d'emplois** <sup>(3)</sup>, afin de lutter plus efficacement contre la pratique répandue des « faux vacataires ».

---

(1) À ce titre, l'article 81 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a concrétisé la préconisation émise par votre rapporteure dans son avis budgétaire pour le projet de loi de finances de 2018 tendant à exonérer les femmes enceintes du dispositif relatif au jour de carence réintroduit dans la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

(2) Tels que les droits à congés et à la formation, les compléments de rémunération ou le reclassement.

(3) Un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de l'ouverture du recrutement de fonctionnaires à temps complet inférieur à 50 % de la durée légale du travail, notamment en ce qui concerne les dérogations liées à la nature de certains emplois.

**Surtout, à l'issue d'une initiative conjointe du Gouvernement et de votre rapporteure dans le cadre de l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique, une indemnité de fin de contrat sera versée au bénéfice des agents recrutés pour une durée inférieure ou égale à un an, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette mesure constitue un véritable bouclier contre la précarité induite par la multiplication de contrats de courte durée et devrait également inciter les employeurs publics à privilégier des formes de recrutement plus pérennes.**

**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.

À l'exception des apprentis occupant des fonctions relevant de la catégorie C, les agents recrutés sous la forme d'un contrat d'apprentissage sont contraints de réussir un concours administratif afin d'être conservés par leur employeur à l'issue de leur contrat.

**Si la préconisation de votre rapporteure d'autoriser les employeurs publics à titulariser leurs apprentis à l'issue de leur contrat n'a pas été reprise par la loi de transformation de la fonction publique, l'ouverture des facilités de recrutement contractuel permettra en pratique de recruter sous contrat des agents ayant préalablement effectué leur apprentissage au sein de l'administration.**

**Par ailleurs, l'article 65 de la loi précitée prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement en 2020 sur les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique, en particulier au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.** Ce rapport identifiera notamment les mesures susceptibles de lever ces obstacles et de favoriser l'embauche d'apprentis au sein de la fonction publique.

Il convient également de souligner l'expérimentation ouverte par l'article 91 de la loi précitée tendant à permettre la titularisation de personnes handicapées à l'issue de leur contrat d'apprentissage, sous réserve de leurs compétences professionnelles.

**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.

Lors de l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique, votre rapporteure a déposé un amendement adopté par votre Commission tendant à prévoir la définition par décret des fonctions dévolues aux directeurs généraux des services des collectivités territoriales. Cette mesure a suscité l'opposition du Sénat et a été retirée lors de l'élaboration par la commission mixte paritaire d'un texte commun adopté par les deux assemblées.

**Le Gouvernement s'est prononcé en faveur d'une réflexion sur ce sujet dans le cadre du travail de concertation qui doit être mené sur les questions relatives à la haute fonction publique auquel les employeurs territoriaux ont vocation à participer.**

Des concertations menées entre les associations d'employeurs publics locaux et les syndicats de dirigeants des collectivités peuvent parvenir à l'élaboration d'une définition des tâches et missions dévolues aux directeurs généraux des services. **Dans cette perspective, votre rapporteure réaffirme la nécessité d'entériner par voie réglementaire l'aboutissement de ces discussions.**

**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.

**Cette proposition a été pleinement concrétisée par l'article 64 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, à la suite d'un amendement déposé par votre rapporteure et adopté par votre Commission.** L'article 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit désormais que les agents titulaires et contractuels <sup>(1)</sup> bénéficient de formations au management lorsqu'ils accèdent pour la première fois à des fonctions d'encadrement.

**Proposition n° 13 :** développer à l'horizon 2022 les formations au management en faveur des agents publics territoriaux des 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.

La généralisation du suivi de formations au management par l'ensemble des agents publics exerçant pour la première fois des fonctions d'encadrement impliquera nécessairement d'adapter l'offre de formation au cours des prochaines années. Le développement de modules de formation sur-mesure au sein du catalogue du CNFPT permettra de répondre efficacement aux besoins de formation exprimés par les encadrants intermédiaires et de proximité.

**Dans ce cadre, votre rapporteure estime qu'une évaluation statistique de la part de ces offres dans le catalogue annuel présenté par le CNFPT permettra de mesurer avec précision l'étendue des formations au management proposées aux agents territoriaux des catégories B et C.**

**Proposition n° 14 :** ouvrir les promotions de l'École de l'Innovation Managériale (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.

(1) L'article 32 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 rend applicable aux agents contractuels les dispositions de l'article 22.

**Votre rapporteure se félicite de la mise en œuvre de cette préconisation lors de la dernière session de recrutement de l'EIM. Organisée au printemps 2019, celle-ci a été ouverte aux agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale.** En outre, elle compte désormais 24 membres, soit 8 de plus qu'en 2018-2019.





## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa seconde réunion du mardi 22 octobre 2019, la Commission auditionne M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis « Fonction publique »).*

Lien vidéo :

[http://videos.assembleenationale.fr/video.8284920\\_5daf5b378899d.commission-des-lois--audition-de-m-olivier-dussopt-secretaire-d-etat-aupres-du-ministre-de-l-acti-22-octobre-2019](http://videos.assembleenationale.fr/video.8284920_5daf5b378899d.commission-des-lois--audition-de-m-olivier-dussopt-secretaire-d-etat-aupres-du-ministre-de-l-acti-22-octobre-2019)

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce soir 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 ». Mme Émilie Chalas rapporte ces crédits, pour avis, au nom de la commission des Lois, elle était également rapporteure du texte de réforme de la fonction publique que vous avez porté Monsieur le secrétaire d'État.

Je vais maintenant vous donner la parole pour un propos liminaire. Nous entendrons ensuite 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.** Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, je vous présenterai l'essentiel du programme 148, consacré à la fonction publique.

Le programme 148 géré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) regroupe plusieurs sortes de crédits. Les premiers sont destinés à 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 (ÉNA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA), pour laquelle 79,2 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2020. Le deuxième type de crédits 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 service, pour 126 millions d'euros. Enfin, les crédits visant à appuyer l'innovation en matière de ressources humaines sont destinés à l'action de trois fonds interministériels, à savoir le fonds d'innovation pour les 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), auquel s'ajoute le fonds en faveur de l'égalité

professionnelle, créé en 2019, traduction concrète du protocole d'accord pour l'égalité entre les femmes et les hommes conclu le 30 novembre 2018, pour un montant total de 5,6 millions d'euros.

En comparaison de celui de l'année 2019, j'appellerai l'attention de votre Commission sur quatre points du PLF pour 2020.

Premièrement, les crédits du programme 148 sont en augmentation, passant de 205,6 à 211 millions d'euros, principalement du fait de la revalorisation du programme d'action sociale, notamment des crédits affectés au chèque emploi service universel (CESU). Afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'État employeur a mis en place au bénéfice de ses agents une prestation unique versée sous forme de chèques emploi service universel préfinancés, destinée à prendre en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de 6 ans. Jusqu'à fin 2019, le barème d'attribution, en fonction du revenu fiscal de référence, du nombre de parts du foyer et de la situation familiale, comprenait deux tranches d'aide dont le montant s'établit à 400 et 700 euros pour douze mois de droits, pour les agents vivant en couple. À la suite du rendez-vous salarial de juillet dernier, une circulaire que je signerai prochainement prévoira à la fois une revalorisation des barèmes de 5 %, la création d'une tranche d'aide supplémentaire à 200 euros et, pour les agents en situation monoparentale, une aide délivrée sans plafond de ressources d'un montant en année pleine variant entre 265, 480 ou 840 euros.

Deuxièmement, le programme 148 continue de tirer bénéfice d'une profonde réforme du concours et de la scolarité des attachés d'administration de l'État dans le cadre des IRA, puisque cette réforme connaîtra en 2020 sa première année de pleine mise en œuvre. La réforme correspond au besoin d'évolution exprimé par les employeurs publics, les fonctionnaires stagiaires, les directions d'école et les intervenants. Elle permet d'augmenter les recrutements pour répondre pleinement aux besoins des employeurs publics. Ainsi, 820 personnes seront formées chaque année en deux promotions annuelles, contre 730 actuellement. Cela permet en outre de renouveler en profondeur le concours et la formation délivrée en institut par une plus grande individualisation des enseignements, pour tenir 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. Cela nous permet aussi de réduire le montant de la subvention pour charge de service public versée aux IRA à l'horizon 2020.

En pratique, le nouveau modèle de formation s'articulera autour de deux phases : une période en institut de six mois permettant de définir un parcours de formation et de développement des compétences individualisées, une période en service de six mois donnant lieu à un accompagnement en formation continue, avant 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 est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier. Cette

réforme s'inscrit dans le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État et constitue un modèle pour les autres écoles de service public de l'État, puisque nous souhaitons revoir en profondeur l'appareil de formation pour gagner en qualité et en efficacité en ce qui concerne les actions de formation.

Je dois préciser que, dans le cadre du schéma directeur de la formation continue des agents de l'État, une enveloppe de 300 millions d'euros par an est réservée au financement des actions prioritaires, soit 1,5 milliard d'euros à l'échelle du quinquennat, en lien avec le déploiement du grand plan d'investissement. Nous visons plusieurs objectifs, dont le principal, faisant écho à notre débat lors de l'examen du projet de loi, est la constitution, notamment à l'initiative de Mme la rapporteure, d'une culture managériale au sein de l'État, qui constitue l'un des cinq axes de travail du schéma directeur. Je confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier les actions de formation à destination de ce public d'encadrants, quelle que soit leur catégorie hiérarchique. Le programme 148 sera mobilisé à cette fin. Il mobilise aussi les crédits inscrits au titre du grand plan d'investissement.

Le programme 148 vise aussi à accompagner le redressement de la situation budgétaire de l'ÉNA, pour un retour à l'équilibre en 2020, puisque nous avons constaté une importante fragilité financière de l'école. Dès 2017, nous avons demandé à M. Patrick Gérard, directeur de l'ÉNA, de nous faire des propositions en vue d'un redressement durable de ses comptes. Cette demande a donné lieu à un travail d'analyse et au recours à un audit externe. Le plan de retour à l'équilibre a été présenté au conseil d'administration de l'école le 10 octobre 2018. En 2020, une économie de 870 000 euros est attendue grâce au réaménagement de la scolarité. Cela permettra de financer des mesures nouvelles, tel que le recrutement de trois élèves docteurs sur la promotion 2020-2021, pour un coût de 170 000 euros, qui répond notamment à la préoccupation exprimée par Mme la rapporteure – c'est sa première proposition - de doubler dès 2020 le nombre de places ouvertes dans le cadre du quatrième concours d'entrée à l'ÉNA réservé aux titulaires d'un doctorat. Par ailleurs, nous allons créer une classe préparatoire intégrée à l'ÉNA de Strasbourg, pour un coût de 150 000 euros en 2020, également en harmonie avec plusieurs propositions sur les classes préparatoires intégrées visant à développer la diversité tant géographique que sociale, en nous appuyant sur les autres dispositifs de préparation. Nous allons aussi mettre en place un mois de rémunération supplémentaire accordé aux stagiaires admissibles dès le cycle préparatoire, et la mise en place de la CP'ÉNA de Paris sera confortée par une augmentation des effectifs, pour un montant total de 350 000 euros.

Enfin, le programme 148 prévoit le maintien du transfert des crédits relatifs à l'apprentissage vers les programmes ministériels concernés. Depuis 2015, dans le cadre du programme de développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État, le programme 148 intervenait 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. Nous avons ainsi voulu responsabiliser les différents ministères, puisque le programme ancien reposait sur une procédure de gestion très lourde avant d'aboutir à la publication du décret de transfert. Cela s'accompagnait de délais de remboursement de plus en plus tardifs pour les employeurs. Depuis le PLF pour 2018, le ministère de l'Éducation nationale, qui est le principal employeur d'apprentis au sein de l'État, a bénéficié en avance de phase de crédits inscrits directement sur ses programmes budgétaires pour le financement de la rémunération de ses apprentis. 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 pour 2019, et nous le confirmons dans le PLF pour 2020.

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. L'objectif du Gouvernement pour l'année scolaire 2019-2020 est de parvenir à 11 130 personnes en apprentissage au sein de l'État et de faciliter le recrutement d'apprentis dans les trois versants de la fonction publique. Il convient de noter que les apprentis bénéficient, depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté 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.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi de la transformation de la fonction publique du 6 août 2019 crée une procédure de recrutement des agents contractuels, qui facilite l'intégration des apprentis. Cet engagement du Gouvernement en matière d'apprentissage satisfait notamment les propositions n<sup>os</sup> 2 et 10 exprimées par Mme la rapporteure en 2019 et la proposition n<sup>o</sup> 11 de 2020 visant à favoriser l'accompagnement individualisé d'étudiants méritants de condition modeste dès le début de leurs études supérieures, dans le cadre d'une préparation pluriannuelle des candidats aux concours administratifs.

Si vous me le permettez, Madame la présidente, j'indiquerai pour conclure qu'au-delà du programme 148, de nombreux crédits transversaux de l'État vont être consacrés à la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019. Un tiers des articles du projet de loi devenu loi sont applicables immédiatement. Nous veillons à ce que les délais d'application prévus par la loi soient scrupuleusement tenus. Cela signifie que tous les décrets nécessaires à l'application des dispositions qui doivent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier seront pris avant cette date, que tous les décrets nécessaires pour une entrée en vigueur ultérieure seront évidemment pris et que le premier semestre sera consacré à la discussion des ordonnances. D'ailleurs, les premiers projets de décrets d'application ont été examinés par le conseil commun de la fonction publique (CCFP) le 17 octobre, notamment sur le contenu des lignes directrices de gestion, la réforme des compétences des

commissions administratives paritaires (CAP) ou encore la portabilité et les mécanismes de conversion public/privé du compte personnel de formation.

Je précise que nous allons accompagner ce processus de crédits qui ne relèvent pas directement du programme 148 mais qui sont importants. Je pense au fonds d'accompagnement en matière de ressources humaines, pilotées par la DGAFP mais de portée interministérielle. Doté de 50 millions d'euros, il vise à cofinancer les opérations de réorganisation, de modernisation et de restructuration des différents ministères et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, il pourra aussi cofinancer, là où ce sera nécessaire, les indemnités dues en cas de recours à la rupture conventionnelle dans le secteur public, conformément à ce que nous avons prévu dans la loi du 6 août. Nous allons mettre en place, et nous avons recruté une préfiguratrice pour ce faire, une agence d'appui à la mobilité et aux transitions professionnelles à un niveau interministériel, pour accompagner les mobilités géographiques et fonctionnelles des agents, mobilités interministérielles ou inter-versants de la fonction publique ou vers le secteur privé, en mobilisant les outils dont nous disposons. La mise en place du dispositif de rupture conventionnelle précédemment évoqué sera accompagnée de deux mesures soumises, pour l'une, au PLF, qui a été adoptée en première partie, pour l'autre, au projet de financement de la sécurité sociale (PLFSS), à l'article 9, visant respectivement à défiscaliser l'indemnité versée en cas de rupture conventionnelle et à l'exonérer de cotisation sociale, comme c'est le cas dans le secteur privé. Par ailleurs, les différents leviers statutaires nous permettront aussi d'accélérer et de faciliter les mobilités.

Enfin, je confirmerai que l'ensemble des engagements que j'ai pris devant les organisations syndicales et les employeurs publics lors du rendez-vous salarial du mois de juillet dernier sont tenus par le PLF, qu'il s'agisse de la reconduction de la garantie individuelle de pouvoir d'achat, de la mise en œuvre du « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), de la réévaluation de l'indemnité compensatoire en matière de CSG ou d'un certain nombre de revalorisations de régimes indemnitaires. Je pense notamment au régime indemnitaire de la filière sociale. S'agissant des agents qui ont bénéficié d'un passage de B en A ou de C en B avec PPCR pour leur traitement indiciaire et leur carrière, les plafonds indemnitaires étaient restés arrêtés sur les grilles précédentes et il fallait les adapter sur la grille supérieure. Je pensais également évoquer sur d'autres aspects comme la réforme indemnitaire temporaire de mobilité, le forfait de mobilité durable et la revalorisation des frais de repas.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis.** Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette année 2019 a été marquée par une réforme majeure. La loi de transformation de la fonction publique a été promulguée le 6 août dernier, après plus d'un an de concertation et près de quatre mois de débat parlementaire dont je tiens à saluer la qualité, tout comme l'important travail réalisé par notre Commission.

L'entrée en vigueur progressive des multiples dispositions contenues dans ce texte va permettre d'adapter notre fonction publique aux enjeux auxquels elle est confrontée. Elle offre davantage de souplesse aux employeurs publics – je pense à la simplification du dialogue social et aux nouvelles facilités de recrutement contractuel –, tout en garantissant de solides protections en faveur de l'ensemble des agents. Il s'agit bien sûr de la prime de précarité applicable aux contrats de courte durée, du renforcement des parcours de formation et des impératifs que constituent aujourd'hui l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations.

De nombreux autres sujets devront être traités par la voie de décrets et d'ordonnances. J'aurai l'occasion de revenir sur certains d'entre eux. Je sais aussi, Monsieur le secrétaire d'État, que vos équipes y travaillent déjà d'arrache-pied.

Comme chaque année, la commission des Lois examine pour avis les crédits du programme 148 « Fonction publique ». À l'occasion de ce projet de loi de finances pour 2020, je ne développerai pas outre mesure l'analyse budgétaire à proprement parler. C'est un travail dont s'acquitte au premier chef la commission des Finances. Je noterai toutefois l'augmentation de l'enveloppe budgétaire globale, grâce à la revalorisation des moyens dévolus à l'action sociale individuelle et collective, à hauteur de 6 millions d'euros. C'est une évolution positive qui contribuera à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leur famille.

Au-delà du volet budgétaire, j'ai choisi cette année de consacrer la partie thématique de mon rapport à la question des classes préparatoires intégrées (CPI) aux écoles de service public. Dix ans après leur mise en place, il m'est apparu nécessaire de réaliser un bilan de ce dispositif, tout en suggérant quelques pistes d'amélioration qui pourront utilement nourrir les réflexions autour de la future réforme de la formation initiale et des concours administratifs, notamment de catégorie A+.

Les CPI représentent un outil particulièrement intéressant, car elles s'inscrivent pleinement dans le cadre de la politique d'égalité des chances et de diversité. De façon plus large, elles questionnent aussi les modalités d'accès à la fonction publique, notamment à la haute fonction publique, tout en respectant les fondements méritocratiques tels qu'énoncés par l'article VI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Au nombre de vingt-huit, les classes préparatoires intégrées offrent un soutien pédagogique renforcé, ainsi qu'un accompagnement individualisé, afin de préparer leurs élèves – une vingtaine chaque année par CPI – aux concours d'accès à la fonction publique de catégories A et B. Elles recrutent principalement des étudiants issus de milieux modestes, notamment ceux originaires des quartiers prioritaires de la ville et des zones de revitalisation rurale, et, dans une moindre mesure, les demandeurs d'emploi. Des aides financières, notamment l'allocation pour la diversité, et des facilités de restauration et d'hébergement sont également

proposées aux élèves, afin de les placer dans les meilleures conditions possibles pour réussir les concours administratifs auxquels ils se présentent.

À l'issue du travail que j'ai pu mener, et notamment des auditions que j'ai conduites ces dernières semaines, je considère le bilan des CPI comme étant plutôt positif. Les résultats obtenus par leurs élèves aux concours administratifs présentés à l'issue de leur scolarité sont satisfaisants. En effet, pour l'année 2017-2018, environ 35 % des élèves de CPI ont réussi le concours auquel leur école les préparait et 54 % ont réussi au moins un autre concours. En comptabilisant les réussites tardives, c'est-à-dire obtenues plusieurs mois ou années après la fin de leur scolarité en CPI, le taux de réussite atteint 83 %. Bien sûr, les résultats détaillés sont un peu plus contrastés, il faut le dire, dans la mesure où le taux de réussite n'est pas le même selon la difficulté du concours présenté. Je pense ici plus particulièrement aux résultats obtenus pour la classe préparatoire de l'ÉNA. Mais il s'agit malgré tout de chiffres encourageants qui démontrent l'utilité de ce dispositif visant à renforcer l'égalité des chances.

Je formule à ce titre plusieurs préconisations qui, je l'espère, Monsieur le secrétaire d'État, retiendront votre attention, comme elles ont déjà commencé à le faire, je le constate, dans le but de renforcer les CPI et d'accroître leur efficacité au cours des prochaines années. Permettez-moi d'en citer trois.

Premièrement, il est nécessaire de stimuler la conclusion de partenariats entre les CPI et les établissements publics d'enseignement supérieur. Ces rapprochements ont déjà eu lieu entre les CPI de certains IRA et plusieurs instituts de préparation à l'administration générale (IPAG). L'objectif est d'améliorer l'accessibilité territoriale des CPI au bénéfice de l'ensemble des préparatoires, qui profiteront ainsi des nouvelles synergies entre le monde universitaire et les CPI. L'enseignement supérieur et les écoles de service public ne doivent pas vivre en vase clos. Les coopérations entre ces deux univers sont donc une voie d'avenir, à la fois pour nos étudiants et pour notre fonction publique.

Deuxièmement, une réflexion mérite d'être engagée sur l'organisation des CPI. Il serait utile de créer un réseau national des CPI, dans le but, par exemple, de synchroniser les calendriers d'admission et de scolarité, d'harmoniser les calendriers de recrutement et de favoriser la complémentarité de l'enseignement qu'elles proposent. Dans ce cadre, la création d'une CPI préparant aux concours de la fonction publique territoriale apparaît plus que jamais nécessaire.

Troisièmement, la politique d'égalité des chances doit s'inscrire sur le long terme et se mettre en place bien en amont des concours administratifs. L'accompagnement individualisé d'étudiants méritants et de condition modeste ne peut se résumer à la seule année précédant leur concours. Dans cette perspective, une préparation pluriannuelle spécifique, dès le début de leurs études supérieures, serait utile afin de compenser efficacement les inégalités sociales entre les futurs candidats. Cela suppose aussi d'intensifier les campagnes de communication sur les métiers de la fonction publique, afin de toucher de plus larges viviers,

notamment originaires des quartiers prioritaires de la ville ou des zones rurales, qui ne sont pas suffisamment informés des perspectives professionnelles que peuvent leur offrir ces métiers. L'exemple des campagnes menées par le ministère des Armées me semble particulièrement intéressant et pourrait ainsi servir de modèle.

Comme je l'ai indiqué en introduction, l'examen pour avis des crédits du programme « Fonction publique » est aussi, cette année, l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre concrète de réformes actées par la récente loi de transformation de la fonction publique. Parmi les propositions que j'ai pu formuler lors de l'examen des deux précédents projets de loi de finances, je me réjouis de constater - merci, Monsieur le secrétaire d'État, de nous avoir entendus - que plusieurs d'entre elles se sont enfin concrétisées. Je pense bien sûr à l'exonération du jour de carence pour les femmes enceintes, à la mise en place d'un contrôle à l'échelle ministérielle du nombre d'apprentis recrutés chaque année, au renforcement de l'accompagnement individualisé des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, au développement des troisièmes concours, ou encore à l'obligation de formation au management pour tout agent public prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement. Ces avancées sont évidemment très positives.

Mais il ne s'agit que d'une étape. La mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique dépend également de nombreux textes d'ordre réglementaire et de plusieurs ordonnances dont l'élaboration nécessite de larges concertations. Aussi, Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je souhaiterais, pour conclure, aborder quelques points que j'estime particulièrement importants.

L'article 59 de la loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives aux modalités de recrutement des corps et cadres d'emploi de catégorie A, afin de renforcer la diversité au sein de la fonction publique. Comme je l'ai précisé au sujet des CPI, il s'agit là d'un enjeu fondamental pour l'avenir de notre fonction publique. Cela concerne autant la réforme de la formation initiale des hauts fonctionnaires que les conditions d'accès aux écoles de service public. Les parlementaires que nous sommes doivent pouvoir être associés à cette démarche et ainsi participer activement aux réflexions en cours sur ce sujet. La mission Thiriez rendra ses conclusions prochainement. Il me semble indispensable que la représentation nationale puisse faire entendre sa voix et ses propositions sur une réforme essentielle qui aura pour but de rendre notre haute fonction publique plus ouverte, reflétant ainsi plus fidèlement la société qu'elle a vocation à servir. Dans ce cadre, il me paraît essentiel de poursuivre le mouvement de professionnalisation des épreuves d'admissibilité et d'admission des concours de catégorie A, selon une philosophie nécessairement moins académique que ce qui peut encore subsister aujourd'hui.

La codification par ordonnance du droit de la fonction publique doit être menée à bien d'ici le mois d'août 2021. Le législateur s'est engagé et a voté cette



codification. Monsieur le secrétaire d'État, nous entendons que l'administration tienne cet engagement que nous avons collectivement pris dans l'hémicycle. C'est une question de lisibilité de notre législation et de notre réglementation. Je sais qu'il s'agit d'une mission presque titanesque pour l'ensemble de vos services mais elle nous permettra, une fois achevée, de disposer d'un document unique plus clair et plus accessible que ne l'est l'état actuel du droit applicable.

Enfin, Monsieur le secrétaire d'État, j'appelle votre attention sur trois décrets prévus par la loi de transformation de la fonction publique dont l'entrée en vigueur conditionnera l'application des mesures importantes qui ont été adoptées cet été. En effet, le versement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 d'une indemnité de fin de contrat en faveur des agents recrutés pour une durée inférieure ou égale à un an, l'expérimentation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, du dispositif de rupture conventionnelle, ainsi que le développement du recours ponctuel au télétravail requièrent l'élaboration de textes réglementaires qui préciseront les conditions d'application de ces différentes dispositions. J'ai pu personnellement constater que l'expérimentation de la rupture conventionnelle suscite un très fort intérêt, d'abord, pour les agents publics, puis pour les employeurs, qui souhaitent légitimement obtenir des précisions sur le contenu de ce dispositif.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je donne la parole aux orateurs des groupes.

**M. Guillaume Vuilletet.** Monsieur le secrétaire d'État, ce budget est particulier puisqu'il suit la grande réforme qui a été votée le 6 août dernier. À ce titre, je voudrais saluer les nombreux apports parlementaires qui méritent d'être soulignés : l'instauration d'une prime de précarité pour tous les contrats d'une durée égale ou inférieure à un an, qui bénéficiera à environ 200 000 agents dans les trois versants qui composent notre fonction publique ; l'encadrement du recours aux agents contractuels pour leur apporter plus de garanties, aussi bien à leur arrivée qu'à leur départ ; la création d'un code de la fonction publique, qui apportera plus de visibilité à ce droit d'essence jurisprudentielle et la création d'un rapport social unique dans la fonction publique territoriale, afin d'agglomérer toutes les données relatives à la collectivité concernée, qui sera examinée chaque année par l'assemblée délibérante. Outre le fait d'offrir aux agents publics un meilleur accès à la formation, ce rapport facilitera l'exercice du mandat des élus.

Monsieur le secrétaire d'État, 80 % des dispositions figurant dans la loi sont applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Aussi, suis-je conscient que vos services redoublent d'effort pour permettre aux employeurs et aux agents publics de s'emparer de ces réformes dès le début de l'année prochaine, mais pouvez-vous nous préciser l'état d'avancement des travaux déjà effectués et à quelle date le décret sera publié ? Pourriez-vous également nous apporter des précisions sur les ordonnances ? Je sais mes collègues vigilants sur ce sujet, plus particulièrement les membres du groupe de travail « fonction publique » qui a été mis en place par notre rapporteure en avril 2018. Je ne peux que vous suggérer de les mobiliser pour l'élaboration de ces textes attendus et décisifs.

De nombreuses avancées ont été obtenues en matière d'apprentissage. Désormais, les frais de financement de l'apprentissage seront pris en charge à hauteur de 50 % par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Au même titre que les apprentis en situation de handicap qui bénéficient d'une titularisation dans le service ou la collectivité où ils ont débuté leur expérience professionnelle, les apprentis en situation de non-handicap pourront bénéficier de la titularisation. En outre, sans présager du contenu de l'ordonnance relative à la formation en cours d'élaboration qui sera prochainement soumise au Parlement, ne serait-il pas envisageable de créer un nouveau mode d'entrée ou un nouveau concours pour permettre le développement de cette filière encore trop dénigrée et le recrutement des apprentis au sein de nos collectivités territoriales afin de continuer la formation de ces jeunes motivés à servir l'intérêt général ?

Nous l'avons vu, la loi ouvre la fonction publique aux agents contractuels dans les emplois permanents. C'est une respiration attendue par les employeurs publics pour la gestion de leurs ressources humaines et une nouvelle opportunité de carrière offerte aux agents publics comme aux personnes extérieures. Les modalités de la procédure, du recrutement et les garanties en termes de salaire doivent être précisées. Pouvez-vous, Monsieur le secrétaire d'État, nous éclairer sur ce sujet, avec une attention particulière sur les emplois de direction et la rémunération afférente ?

Par ailleurs, j'ai bien noté que l'action sociale de la fonction publique fait partie des priorités du budget pour 2020, avec une augmentation des crédits de l'ordre de 6,2 %. Mais, parmi les sujets couverts, figure le logement des fonctionnaires. Quand j'ai entamé ma carrière, on parlait encore des infirmières qui prenaient trois gardes de suite pour pouvoir rentrer chez elles à deux cents kilomètres de distance, ou des fonctionnaires de police qui dormaient dans les voitures ou en salle de repos, bref de situations totalement inacceptables. J'imagine que les situations ne sont pas aussi graves qu'à l'époque, mais j'aimerais savoir où nous en sommes aujourd'hui.

Pour finir, je saluerai les avancées réalisées en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. L'État, qui doit se montrer exemplaire, poursuit sa lutte contre les écarts de rémunération en supprimant la journée de carence pour les femmes en situation de grossesse et en maintenant le régime indemnitaire pendant le congé maternité, ce qui permet à terme de moins pénaliser le déroulement des carrières des agentes publiques. Je salue également la mise en place du plan en faveur de l'égalité, qui sera obligatoire dans toutes les collectivités de plus de 20 000 habitants et qui, outre la prévention, prévoira des sanctions financières en cas de non-respect de certaines règles.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le secrétaire d'État, merci pour cette présentation. Comme les orateurs précédents, je conçois qu'il est trop tôt pour faire une première évaluation de la mise en œuvre de la loi de transformation de la

fonction publique, d'autant que la plupart de ses dispositions n'entreront en application que dans les mois qui viennent.

Cependant, comme Guillaume Vuilletet, j'avais prévu de vous interroger sur ce sujet. J'aimerais en savoir un peu plus sur l'état d'avancement de l'application des dispositions contenues dans ce texte, ainsi que sur les décrets et parties qui font l'objet d'ordonnances. Il serait bon que la représentation nationale sache exactement à quel moment employeurs et fonctionnaires des fonctions publiques pourront bénéficier des dispositions de la nouvelle loi.

Je ferai ensuite trois remarques que j'ai d'ailleurs eu l'occasion de faire ici, lors de nos discussions sur le texte.

La première porte sur l'attractivité, ou plutôt la perte d'attractivité des métiers de la fonction publique que nous continuons malheureusement de constater. Des postes trouvent difficilement preneurs et un certain nombre de services pâtissent de l'ambiance qui y règne. Il y a une lassitude des personnels en place, donc une difficulté à intéresser des candidats, fût-ce par des voies nouvelles comme celle des contrats. Monsieur le secrétaire d'État, un plan d'action est-il prévu pour restaurer l'attractivité des différents métiers de la fonction publique ? Si oui, quelles actions entendez-vous promouvoir dans ce plan ?

Ma deuxième remarque, liée à la précédente, a trait à la formation continue. À l'aune d'une réforme des retraites qui conduira probablement à l'allongement des carrières dans la fonction publique comme ailleurs, la question de l'évolution, donc de la formation, est au cœur des préoccupations des Françaises et des Français qui travaillent dans nos fonctions publiques et des représentants des employeurs qui les accompagnent. Il conviendrait d'améliorer un certain nombre de dispositifs de formation continue. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

Le dernier sujet, pour moi central, y compris au regard des conditions d'attractivité, concerne la perméabilité entre les fonctions publiques et entre les carrières de la fonction publique et les carrières du secteur privé. Vous pourrez difficilement me faire admettre que le texte voté était suffisamment détaillé sur ce point. Or on peut concevoir qu'après plusieurs années, voire plusieurs décennies dans un métier, chacun puisse aspirer à exercer d'autres fonctions auprès d'autres employeurs.

**M. Paul Molac.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous interrogerai d'abord sur le programme de gestion fiscale et financière de l'État dans le secteur public local. Les 5 575 emplois en moins prévus dans les trésoreries entre 2020 et 2022 inquiètent les personnels dont certains sont venus à ma permanence et ont demandé à rencontrer des élus locaux. Ils se demandent où ils pourraient être amenés à exercer leurs fonctions, puisqu'il est prévu une remise à plat avec fusion de certains services et déplacements vers d'autres sites. De leur côté, les élus locaux redoutent qu'à la suite de cette redistribution, ils n'aient plus de

fonctionnaires d'État sur leur territoire. L'idée est-elle de remplacer ces fonctionnaires d'État par des fonctionnaires territoriaux, à la suite de la mise en place des maisons de services au public (MSAP), aujourd'hui devenues maisons France services ? Certains élus locaux m'ont fait part de leur crainte que leurs fonctionnaires locaux soient appelés à remplir les missions qui étaient jusqu'à présent celles des fonctionnaires de l'État. Ils seront formés au début, puis ils se débrouilleront seuls. Or les questions de fiscalité sont très complexes. Certains fonctionnaires m'ont même dit qu'ils peinaient à s'adapter à des changements trop rapides. Le service ne va-t-il pas être dégradé, comme le craignent les personnels qui ont souhaité me rencontrer ?

Par ailleurs, le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, a annoncé à la rentrée une augmentation moyenne de 300 euros en 2020 des salaires des enseignants. Or l'indice est gelé et il ne me semble pas avoir vu dans le projet de loi de finances une augmentation du salaire des enseignants, mais je ne suis pas à la commission des Finances et j'ai peut-être mal regardé. De plus, les retraites des enseignants sont encore calculées sur les six derniers mois d'activité mais, comme ils ne bénéficient pas de primes, l'entrée en vigueur du système par points se traduira pour eux par une baisse significative des pensions. Nous interrogeons régulièrement M. Delevoye. L'idée émise d'augmenter le salaire des enseignants me semble difficile à concrétiser dans le contexte actuel.

**Mme Danièle Obono.** Madame la présidente, revenant sur la fiscalité et la perception de l'impôt, je voudrais interroger M. le secrétaire d'État sur le programme 156, qui connaît une baisse de 1 552 emplois par rapport à 2018, ce qui affecte directement les particuliers, les PME et l'appui aux collectivités. Les différentes administrations de Bercy ont déjà perdu plus de 22 % de leurs effectifs depuis 2002 et celles des finances publiques ont perdu à elles seules 35 000 postes depuis fin 2016. La population augmente et les effectifs baissent, ce qui signifie une baisse non seulement de l'activité de contrôle mais aussi du service rendu aux usagers et usagères, en contradiction avec les annonces faites par le Gouvernement en matière de lutte contre la fraude fiscale.

Dans la présentation stratégique du projet annuel de performances, il est indiqué, au titre 3, « Renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires », qu'« un accueil physique sera assuré, notamment dans les maisons France services et dans les mairies, de manière régulière ou sur rendez-vous, avec une attention particulière accordée à l'accompagnement numérique. Cette stratégie reposera sur des critères de proximité, à savoir une structure par canton et un accès au service public à moins de trente minutes ». Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous dire si votre stratégie prendra en compte un critère démographique ou le seul critère de proximité, ce qui reviendrait à moins pourvoir les parties densément peuplées que le reste de la France ? Il est écrit qu'un accueil physique sera assuré dans les maisons France services de manière régulière ou sur rendez-vous, mais pouvez-vous garantir qu'il ne s'agira en aucun cas de vidéoconférences ? Plus généralement, il s'agit bien de la question des moyens donnés à la fonction publique pour assurer le service dû aux usagers et de

l'effectivité de ce service, notamment en matière de fraude fiscale. Avec moins d'agents sur le terrain, comment s'y consacrer pleinement ? Les agents et agentes sont particulièrement sensibles à ce sujet et ne sont pas convaincus par vos annonces ni par vos propositions budgétaires en la matière.

**Mme Nicole Dubré-Chirat.** Monsieur le secrétaire d'État, merci de permettre une évolution significative de la fonction publique et des ouvertures accrues en faveur des personnes. Merci aussi pour la méthode de travail qui a prévalu pour l'élaboration de ce texte.

L'action n° 2, « Action sociale interministérielle », fait l'objet dans le projet de loi de finances pour 2020 d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 126 millions d'euros. Ces crédits, en augmentation significative par rapport à 2019, financent un ensemble de prestations individuelles et collectives visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leur famille. Je m'arrêterai particulièrement sur l'enveloppe budgétaire affectée au chèque emploi service universel pour la garde des enfants de moins de 6 ans, revalorisée de près de 5 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Cette forte augmentation s'explique par la création d'une tranche d'aide supplémentaire concomitamment à la revalorisation des barèmes d'attribution pour les agents vivant en couple. Je me félicite de cette avancée qui va dans le sens d'une vraie politique familiale de la part du Gouvernement. Allez-vous poursuivre cette politique ? Si oui, comment ?

À l'exception des apprentis occupant des fonctions relevant de la catégorie C, les agents recrutés sous forme d'un contrat d'apprentissage sont contraints de réussir un concours administratif afin d'être conservés par leur employeur à l'issue de leur contrat. Dans son rapport, notre collègue Émilie Chalas recommande la titularisation des apprentis dans un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique à l'issue de leur contrat. Cela permettrait de recruter des agents ayant déjà fait leur apprentissage au sein de l'administration. Pouvons-nous connaître votre avis à ce sujet ?

**M. Christophe Euzet.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous poserai deux questions d'importance inégale. Concernant le programme 148, quelles sont les perspectives de développement de la quatrième voie d'accès à l'ÉNA, qui offre pour l'instant des investissements limités. Avez-vous du recul sur l'expérience qui a été menée cette année ? Envisagez-vous d'étendre et de développer l'expérience, comme le suggère la rapporteure ?

Dans un registre très différent, je suis un élu de l'Hérault, territoire sur lequel l'appartenance à la fonction publique a un effet structurant peut-être plus marqué qu'ailleurs. Compte tenu du taux élevé de demandeurs d'emploi, l'appartenance à la fonction publique de l'État, territoriale ou hospitalière, revêt une importance particulière dans des zones peu industrialisées et alimentées par une activité essentiellement touristique et agricole. Le taux d'administration y est donc élevé. Dans ces conditions, la rémunération et les conditions de vie des

fonctionnaires sont indispensables à la bonne santé sociale dans son ensemble. Les fonctionnaires de catégorie C dans la fonction publique territoriale sont, chez nous, plus nombreux qu'ailleurs et le taux d'encadrement est peu élevé. En d'autres termes, les salaires y sont bas. Nous savons, comme l'ensemble de nos concitoyens, que les fonctionnaires bénéficieront très prochainement de la baisse d'impôt sur le revenu, du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ou de la suppression de la taxe d'habitation.

Nous savons également que, depuis la loi du 6 août 2019 – peut-être nous direz-vous où en est la mobilisation des moyens projetés à cet égard –, ils bénéficient du maintien des primes pendant les congés de maternité, de paternité et d'adoption, de la même façon que le jour de carence pour la maladie des femmes enceintes est supprimé. Nous savons enfin que, dès 2021, la prime de précarité pour les hauts fonctionnaires embauchés en CDD pour une durée de moins d'un an entrera en vigueur. Pouvez-vous nous dire, Monsieur le secrétaire d'État, si, au-delà des mesures que je viens d'évoquer et par-delà la suggestion de fonds transversaux, sont d'ores et déjà prévues d'autres mesures de nature à promouvoir la situation des fonctionnaires, notamment les plus fragiles d'entre eux, à savoir ceux qui ont les revenus les plus limités et les perspectives de carrière les moins florissantes ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur le secrétaire d'État, vous le savez, nous avons voté la fusion de la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP). Est-on assuré que le nouvel organe ainsi créé aurait bien les moyens de fonctionner et les moyens de ses ambitions ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics.** Madame la présidente, je répondrai en trois blocs : aux questions relatives à la fonction publique en tant que telle, puis au sujet des effectifs des services des finances publiques, évoqués par M. Molac et Mme Obono. Quant au troisième, j'y répondrai immédiatement, puisqu'il concerne votre question.

Concernant la fusion de la HATVP et de la CDFP, le projet de texte en vue de l'application des dispositions relatives à la déontologie sera examiné par le conseil commun de la fonction publique mi-novembre. Actuellement à l'étude, nous souhaitons qu'il soit publié suffisamment tôt pour garantir la tenue des délais prévus par la loi et la réunion des moyens nécessaires à l'instruction. Sachant, et c'est un point important sur lequel nous nous penchons actuellement, que le mouvement que la loi de transformation de la fonction publique est double : d'une part, un renforcement de la contrainte dans la mesure où le contrôle du retour ou de l'entrée pour les agents contractuels a été créé de manière systématique pour les postes exposés, ce qui n'était pas le cas précédemment, et, d'autre part, une forme d'allègement, dans la mesure où l'objectif est de circonscrire le contrôle automatique aux postes exposés et non plus de l'opérer par catégorie, comme précédemment, ce qui provoquait une forme d'embolie ou de surtension pour la

commission de déontologie. Circonscrire les postes faisant l'objet d'un examen systématique nous incite fortement à croire que les moyens seront suffisants pour faire face aux dossiers.

Je retiens beaucoup de propositions évoquées par Mme la rapporteure, puisque nous partageons l'attachement aux classes préparatoires intégrées, aujourd'hui au nombre de vingt-huit. J'ai la conviction que c'est un bon modèle et un outil de formation des hommes et des femmes, quel que soit leur horizon, leur origine ou leur parcours, à un concours qualifié de général. C'est extrêmement valorisant. Les propositions faites en matière de réseaux d'écoles et de partenariat peuvent trouver un débouché dans ce qui a été initié. Les différents CPI ont déjà noué des partenariats avec l'ÉNA, avec l'École normale supérieure, avec des universités comme Paris I et Paris II, avec des écoles spécialisées comme l'École du Louvre. Il y a certainement moyen, dans la droite ligne des préconisations de Mme la rapporteure, de faire mieux.

De même, le réseau de CPI est une idée intéressante en termes de partage et de connaissance. Nous pourrions suggérer de l'appuyer sur le réseau des écoles de services publics. Puisque les CPI sont appuyés sur des écoles de services publics, le réseau porteur existe déjà et pourrait facilement accueillir un réseau de classes préparatoires intégrées. J'ai conscience en le disant du risque de contradiction, dans la mesure où parmi les propositions de la rapporteure, que je partage, figure celle d'appuyer les CPI sur des universités ou des instituts de préparation à l'administration générale (IPAG), dans le souci de donner aux stagiaires et aux préparateurs, pour reprendre le terme de la rapporteure, en CPI, une forme de garantie. Lorsqu'on est issu d'un milieu modeste, consacrer douze ou dix-huit mois à la préparation d'un concours avec, par définition, la possibilité de réussir mais aussi d'échouer, représente un investissement conséquent, alors qu'en appuyant les classes préparatoires intégrées sur des formations de type IPAG, les préparateurs pourraient ne pas réussir à un concours mais voir leur travail de préparation et de formation reconnu par un titre qualifiant. Ce serait une manière de garantir une forme de retour sur investissement ou de valorisation des compétences ainsi acquises. Quant à la volonté de créer une CPI dans la fonction publique territoriale, l'idée pourrait être creusée utilement avec le CNFPT et les centres de gestion, en lien avec les CPI de l'État, de manière à garantir un accès plus diversifié au concours de l'institut national des études territoriales (INET), autre concours redoutable et sélectif pour lequel n'existent pas les mêmes types de formation et de préparation que pour les concours de l'État.

La rapporteure, Monsieur Vuilletet et Monsieur Viala ont évoqué l'état d'avancement des décrets et la préparation des ordonnances. Madame la rapporteure, les questions relatives au télétravail et à la rupture conventionnelle seront examinées par le conseil commun de la fonction publique avant la mi-décembre. En ce qui concerne la précarité, un travail sera engagé au début de 2020, dans la mesure où l'entrée en application est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Je peux d'ores et déjà vous indiquer que notre objectif, tant pour la prime de

précarité que pour l'indemnité liée à la rupture conventionnelle, est d'aligner les critères et les modalités de définition du niveau de ces primes sur le secteur privé, c'est-à-dire 10 % pour la prime de précarité et des modalités de calcul pour l'indemnité de rupture conventionnelle identiques au secteur privé.

Les suites à donner au rapport que doit rendre M. Thiriez feront l'objet d'une ordonnance. Comme pour les autres ordonnances, comme pour les décrets, je suis tout prêt à associer les parlementaires de la commission qui le souhaiteraient pour y travailler et confronter les propositions.

Concernant le calendrier de préparation des décrets, je vais vous donner une lecture rapide des différents textes prévus, mais je vous remettrai un document qui présente de façon précise l'échéancier retenu. Nous avons publié un certain nombre de livrets de présentation que le secrétariat de la Commission a d'ailleurs transmis, à juste titre, à tous les commissaires.

Le mois d'octobre est consacré aux lignes directrices de gestion et à la réforme des CAP, aux procédures de recrutements contraints, à la portabilité du compte personnel de formation, aux nominations équilibrées femmes/hommes, aux modalités d'accueil des ressortissants européens dans la fonction publique, aux outils de restructuration de la fonction publique de l'État et aux postes tournants complets, comme à la réforme du conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Novembre sera consacré à la déontologie, aux ruptures conventionnelles, aux droits au chômage, aux compositions de jurys, à l'ouverture des emplois de direction dans la fonction publique territoriale, aux mesures concernant les centres de gestion, le CNFPT et l'apprentissage, toujours dans le versant territorial. L'État travaillera, lui, sur les emplois de direction et le périmètre d'ouverture aux contrats, ainsi que sur les concours nationaux à affectation locale et les outils de mobilité. Décembre verra nos instances travailler sur les questions de contrats de projet, d'égalité professionnelle, d'autorisations spéciales d'absence, de parentalité, de télétravail, d'emplois de direction dans la fonction publique hospitalière, de déconcentration de la gestion des corps hospitaliers, de réforme de l'entretien professionnel et de mesures en matière de centres de gestion. Au début du mois de janvier, quelques textes seront soumis au conseil commun de la fonction publique sur les questions du handicap, du détachement d'office, du congé parental ou encore de l'usure professionnelle. Je précise que ce document comporte un certain nombre de dates qui pourraient être légèrement modifiées si l'Assemblée devait siéger à ces mêmes dates ou pour tout autre impératif.

La codification de la fonction publique fait l'objet d'une ordonnance. C'est celle qui exige le délai le plus long, mais je sais, Madame la rapporteure, que vous y êtes attachée et que vous ne manquerez pas de nous le rappeler collectivement si, parmi nous, certains étaient moins intéressés par ce sujet que je ne puis l'être. Je le dis de la façon la plus délicate possible.



Monsieur Viala, s'agissant de la mobilité, nous souhaitons véritablement mettre en œuvre toutes les dispositions du texte sur la position normale d'activité et, dans l'attente de la réforme des retraites, en matière d'harmonisation des taux de cotisation employeur aux régimes de retraite pour les employeurs territoriaux qui souhaiteraient accueillir en détachement des agents de l'État. Aujourd'hui, nous demandons aux employeurs territoriaux de cotiser au même niveau que l'État, c'est-à-dire à 76 %, contre un peu plus de 30 % dans la fonction publique territoriale, et nous voulons que chaque obstacle en termes de niveau indemnitaire, de niveau salarial et de droit à la formation puisse être totalement levé. C'est aussi le sens de la portabilité du compte personnel de formation inter-versants et public/privé, puisque c'est un compte personnel de formation en heures. Dans un décret qui a été soumis au conseil commun le 17 octobre et adopté, nous avons inscrit un mécanisme de conversion en vue de favoriser, aussi souvent que le souhaitent les personnes concernées, les allers et retours entre le public et le privé. Dans le même ordre d'idées, nous avons souhaité garantir le déroulement de carrière des agents qui feraient valoir leur droit à disponibilité ou à détachement pour exercer dans le privé. Ainsi, le décret du 27 mars 2019 prévoit qu'un agent public qui prend une disponibilité pour exercer une activité dans le privé puis revient dans le secteur public dans un délai inférieur à cinq ans garde le bénéfice de son déroulement de carrière, ce qui est aussi de nature à favoriser le retour. Nous avons ajouté que, le cas échéant, l'expérience professionnelle acquise dans le secteur privé pendant cette période pouvait être retenue comme critère d'accès au grade correspondant, de manière à ce que ce ne soit pas un frein mais un moyen de valorisation.

En outre, dans le décret sur les lignes directrices de gestion qui vont se substituer aux avis sur les dossiers individuels en CAP, nous avons prévu dans les critères à valoriser, notamment pour les promotions, non seulement les expériences professionnelles dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé, y compris les activités syndicales ou les fonctions de direction ou d'encadrement dans le secteur associatif, puisqu'on peut considérer que l'engagement associatif ou syndical est aussi de nature à favoriser le développement d'une carrière ou l'acquisition de compétences.

J'ajoute que la rupture conventionnelle qui s'accompagne d'une indemnité mais aussi du droit à une allocation de retour à l'emploi est également conçue comme un dispositif de transition vers le secteur privé, puisque garantissant un niveau de revenu minimum pour sécuriser un projet.

Concernant la formation continue, la convertibilité du compte personnel de formation entre le secteur public et le secteur privé est un outil majeur pour mobiliser le schéma directeur de formation continue évoqué précédemment. Nous l'avons crédité de 1,5 milliard d'euros sur le quinquennat et assorti de cinq axes prioritaires, dont l'accompagnement des restructurations, des mobilités et le développement des compétences.

Vous avez été nombreux à aborder l'attractivité des métiers de la fonction publique. Nous sommes encore en discussion avec les employeurs publics et les organisations syndicales sur ce sujet, pour imaginer des modifications de la nature des épreuves et des compétences attendues dans les concours, afin de permettre, dans le cadre de la loi, d'instaurer, pour la fonction publique de l'État, des primes au recrutement en CDI sur des compétences particulières, et de développer des concours spécifiques comme la quatrième voie - je réponds ainsi à M. Euzet et je reviendrai sur la question de l'ÉNA qu'il a évoquée.

Je l'ai dit pendant le débat sur la fonction publique, en période de tension sur le marché de l'emploi et de créations importantes d'emplois, nous peinons à surmonter la difficulté du différentiel de rémunération entre le secteur public et le secteur privé. Les moyens dont disposent les employeurs publics des trois versants ne me paraissent pas suffisants pour faire face à cet écart sur des postes très techniques. Le dire ne résout pas la problématique, mais il vaut mieux la regarder en face et l'assumer.

Monsieur Vuilletet, les dispositions relatives à l'indemnité de précarité seront arrêtées au début de l'année 2020. Nous aurons à cœur d'aligner les conditions de calcul sur le secteur privé. Concernant l'action sociale, au-delà du CESA et de la revalorisation sous forme de convergence du régime indemnitaire de la filière sociale, nous avons voulu mettre en place plusieurs outils dans la loi de finances pour 2020 : la reconduction de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), la mise en œuvre du PPCR, qui représente 850 millions d'euros pour l'année 2020. L'actualisation de l'indemnité de compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics, qui était prévue pour deux ans, est reconduite pour une troisième année, et elle a vocation à être pérennisée. Nous proposerons aussi la mise en place d'un forfait de mobilité durable, dans un premier temps à hauteur de 100 euros par mois, notamment dans le cadre de l'application des dispositions du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM). Après avoir revalorisé, l'année dernière, les indemnités de déplacement et les indemnités kilométriques, nous revalorisons cette année le forfait repas de presque deux euros, ce qui n'avait pas été fait depuis plus d'une dizaine d'années.

Je vous informe que nous avons confié à la direction de l'immobilier de l'État (DIÉ) une mission de réflexion sur la gestion du parc résidentiel social de l'État, l'objectif étant de maximiser la possibilité pour les administrations de l'État de procéder à des réservations de logements si nécessaire, voire d'imaginer un système permettant à chaque ministère employeur de bénéficier de ces réservations. Au cas où le ministère ne souhaiterait pas ou ne pourrait pas bénéficier d'une réservation, le tour ne serait pas perdu mais réinjecté dans un pot commun permettant à un autre ministère de bénéficier du tour d'un autre. Nous avons constaté lors du diagnostic qu'un certain nombre de ministères pouvaient avoir des possibilités de réservation ou des logements dans des secteurs où leurs agents ne rencontrent pas de difficulté particulière, alors que d'autres en sont extrêmement dépourvus. Nous devons donc inventer des dispositifs de mutualisation des logements offerts. Par ailleurs, nous voulons simplifier le

dispositif d'offres de logements intermédiaires proposé par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ÉRAPF) et par la caisse des dépôts et consignation habitat, afin d'étoffer l'offre de logements intermédiaires et de mieux la faire connaître au-delà des logements sociaux au sens où on l'entend habituellement.

Vous êtes nombreux à m'avoir interrogé sur la question des personnels en situation de handicap. La loi prévoit des procédures dérogatoires au droit commun pour les promotions. Elle oblige les employeurs à prendre des dispositions pour garantir les déroulements de carrière et fait en sorte de tenir compte de tous les handicaps. Précédemment, la loi obligeait la prise en compte des handicaps physiques mais la suppression de la référence à l'adjectif « physiques » permet de prendre en compte d'autres types de handicap. Cela est valable pour les contractuels, les titulaires et les apprentis. Pour les apprentis qui ne sont pas en situation de handicap, il n'y a pas de possibilité de titularisation. La proposition de Madame la rapporteure à ce sujet se heurte à deux types de difficultés ayant la même origine, à savoir que, jusqu'à présent, les modalités de titularisation ou d'accès aux concours internes dépendent du nombre d'années de service dans le secteur public. Les contrats d'apprentissage sont des contrats de droit privé. Prendre en compte des années d'apprentissage dans les critères d'accès aux concours interne nous conduirait à prendre en compte d'autres modalités d'intervention dans des services comme les services civiques, qui relèvent aussi de contrats de droit privé, alors qu'ils n'ont pas vocation à être pris en compte pour l'accès à des concours internes ou à des modalités de titularisation.

Le groupe de travail sur les recrutements et l'attractivité que j'ai évoqué s'est penché sur ce sujet. Il regarde comment mieux professionnaliser les concours et permettre aux lauréats d'un diplôme en apprentissage de ne pas être écartés, comme ils le sont trop souvent, des concours classiques externes qui font la part belle aux épreuves universitaires et présentent donc, du fait de l'ordonnement des épreuves, un caractère éliminatoire pour celles et ceux ayant une formation plus professionnelle qu'universitaire.

Je précise à M. Euzet que nous n'avons pas assez de recul sur la quatrième voie d'accès, notamment des doctorats, mais nous avons prévu, et je l'ai dit en réponse à une des propositions de Madame la rapporteure, de continuer à accompagner le dispositif pour qu'il monte en puissance et de diversifier les modalités de recrutement à l'ÉNA.

Madame Obono, vous avez affirmé que 35 000 emplois avaient été supprimés depuis 2016 au service des finances publiques. C'est moins, et vous faites peut-être une confusion de référence.

Pour les effectifs du service de la direction générale des finances publiques, qui compte aujourd'hui 102 000 équivalents temps plein, nous avons prévu, d'ici la fin du quinquennat, 5 700 suppressions supplémentaires. Il ne s'agit pas nécessairement de suppressions dans les territoires, puisqu'une partie non

négligeable des 102 000 emplois se trouve en administration centrale. Nous veillons même à ce que les administrations centrales contribuent plus qu'auparavant et nous voulons accompagner ce mouvement de l'identification d'un certain nombre de services aujourd'hui exercés en région parisienne ou dans des métropoles régionales qui gagneraient à être installés dans des territoires ruraux ou périurbains. Pas plus tard que cette semaine, avec le ministre Gérald Darmanin, nous avons diffusé, via les directeurs départementaux des finances publiques, les modalités de réponse à l'appel à projets pour les collectivités qui seraient candidates à l'accueil des services nationaux qui pourraient être déconcentrés, sur la base du volontariat pour les agents qui souhaiteraient bénéficier de ce type de mobilité, mais aussi en modifiant les clés de répartition et d'affectation des élèves sortis d'école. Sur les 4 000 emplois que l'État pense pouvoir ainsi délocaliser, plus de 2 800 relèvent du ministère de l'Action et des comptes publics. Nous sommes moteurs dans la mise en œuvre de cette logique.

Madame Obono, les effectifs vont diminuer sur ce quinquennat, beaucoup moins que par rapport au quinquennat 2007-2012 et moins qu'au cours du quinquennat 2012-2017, mais ils continueront à diminuer. Nous concentrons les efforts sur les services de back office et sur les services qui peuvent être accompagnés d'innovations technologiques. Nous veillons à ne pas dénaturer ou à démettre de leurs moyens les services de contrôle. D'ailleurs, 2019 sera historiquement l'année au cours de laquelle l'État aura recouvré les plus fortes sommes en matière de lutte contre la fraude. Je dis bien « recouvré » parce que, jusqu'à présent, l'État communiquait sur les notifications de redressements fiscaux ou de sanctions, mais entre la notification et le recouvrement, il y avait parfois un écart conséquent. C'est sur les recouvrements que nous allons battre un plus haut historique au cours de l'année 2019. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2020 a aussi été l'occasion de discussions sur les moyens de mieux connaître, de mieux cerner la fraude. Je peux vous assurer de notre engagement le plus total.

Monsieur Molac a évoqué la réforme du réseau des trésoreries et la question des enseignants, ce qui est un peu différent. Les montants annoncés par Jean-Michel Blanquer correspondent non seulement à l'évolution au titre du glissement vieillesse technicité (GUT) et des changements de grade pour l'ensemble des agents mais aussi à l'application du PPCR, avec les dispositions catégorielles qui l'accompagnent. Indépendamment de l'évolution du point d'indice, ce chiffre moyen qui a été communiqué se traduit par un certain nombre de revalorisations catégorielles.

En ce qui concerne la réforme des retraites, il est trop tôt pour arrêter un schéma précis, mais la part extrêmement faible des primes dans le revenu des enseignants pourrait les mettre en difficulté lors de la mise en œuvre du nouveau système par rapport aux agents qui bénéficient de beaucoup de primes. En effet, la part moyenne des primes dans la rémunération des agents publics est de 22 %, contre 4 à 6 % dans l'enseignement. La seule solution pour limiter des effets négatifs sans mesures de compensation est de revaloriser progressivement les traitements pendant la période de transition. Si nous devons retenir cette

hypothèse, cela passerait par des régimes indemnitaires, puisque le jeu sur régimes indemnitaires qui serait intégré à l'assiette de cotisation permettrait d'apporter un revenu participant à la cotisation et un revenu de nature catégorielle pour permettre un décrochage ou de combler une différenciation, alors qu'une évolution du point se traduirait par le maintien des inégalités et une évolution globale des barèmes de revenus.

Quant à la carte des trésoreries, aucune substitution d'agents territoriaux aux agents des finances publiques n'est prévue, même si nous considérons qu'il est de bonne pratique que l'agent qui accueille un usager dans une maison de services publics ait été formé par nos services pour apporter une information de niveau 1, essentiellement une information d'orientation ou d'accompagnement sur les modules informatiques ou de connexion à distance. Depuis 2010, en neuf ans, 1 200 perceptions ont fermé, à un rythme de plan de restructuration annuelle qui, souvent, ne tenait pas les engagements pris les années précédentes. Nous souhaitons nous inscrire dans une logique pluriannuelle, avec des conventions par département, à l'échelle de cinq à six ans pour garantir la stabilité. Nous souhaitons augmenter de 30 % le nombre de points de contact par l'installation de permanences régulières, conventionnées, durables dans les maisons France services.

Nous souhaitons regrouper les services de back office, car nous savons qu'avec des services de back office de petite taille, l'efficacité n'est pas au rendez-vous. Dans certains postes de zones très rurales ou éloignées, ou la fréquentation est très basse et où exercent deux ou trois agents publics, les conditions de travail ne sont pas de bonne qualité. De plus, la suppression de la taxe d'habitation et la mise en œuvre du prélèvement à la source sont des facteurs supplémentaires de diminution de la fréquentation des trésoreries. Par exemple, sur les 16 perceptions de mon département, la moitié a réalisé moins d'une opération comptable par jour au cours du premier semestre de 2019, ce qui n'est pas sans interroger ni obliger à quelques rationalisations, accompagnées du redéploiement que j'évoquais.

Nous allons accompagner ce mouvement de la spécialisation de 1 200 conseillers en gestion locale, agents des finances publiques et trésoriers municipaux ou territoriaux. Ils pourront être installés soit dans des bâtiments accueillant les services des finances publiques, soit, là où il n'y en aura plus ou pas, dans des bureaux loués dans des maisons France services. Notre objectif, plus que de raisonner en termes de cantons, est de faire en sorte que tous les maires d'une intercommunalité minimaliste et, par définition, son président, aient le même conseiller en gestion locale, y compris en nous affranchissant parfois des limites départementales, puisqu'il existe quelques intercommunalités transdépartementales, bi ou tridépartementales. Ces agents des finances publiques seront chargés d'assurer le conseil de proximité aux élus, avec un maillage plus important que celui d'aujourd'hui.

Madame Obono, la présence physique dans les maisons France services et les permanences est évidemment la priorité. La visioconférence ou la

téléconférence peut être un outil complémentaire. Nous réalisons de plus en plus deux types d'expériences qui fonctionnent plutôt bien. Dans des centres classiques des finances publiques, nous développons l'accueil sur rendez-vous soit par mail, soit par téléphone. La pratique courante consiste à donner un rendez-vous à dix jours, sauf urgence, puis, quelques jours plus tard, à réaliser un contre-appel pour vérifier que l'utilisateur a mémorisé le rendez-vous et à le préparer en l'interrogeant sur la nature de sa demande. Deux tiers des usagers en moyenne annulent eux-mêmes leur rendez-vous, parce que l'échange téléphonique avec un opérateur, qui n'est pas un agent d'accueil mais un agent des finances publiques, lui a permis d'obtenir la réponse qu'il souhaitait, notamment quand il dispose lui-même d'une connexion internet et que l'on peut travailler en double écran. Il existe d'autres modalités d'accueil sur rendez-vous. Plutôt que de prévoir des permanences fixes d'une journée ou de deux demi-journées par semaine, nous mettons en place des permanences sur rendez-vous qui évitent à nos agents de se déplacer inutilement et de regrouper les rendez-vous par thématiques. Lorsque des usagers rencontrent des problématiques d'assiette, il est bien qu'ils puissent rencontrer un agent spécialisé en matière d'assiette. En cas de problématique de recouvrement, il est bien qu'ils soient accueillis par un agent spécialisé en recouvrement. Dans des zones qui ne sont pas toujours les plus rurales mais qui sont souvent périphériques, ces permanences sur rendez-vous dans des maisons de services publics garantissent à l'utilisateur d'être reçu par un agent spécialisé. Dans ce cas, précisément, il peut arriver que l'on propose un rendez-vous à trois, quatre ou dix jours ou, à défaut, s'il le souhaite, un rendez-vous beaucoup plus rapide mais par visioconférence. Lorsque les usagers en sont d'accord, il n'y a pas d'obstacle à ce que l'échange puisse se faire à distance, dans un lieu sécurisé et par écrans interposés. Toutefois, notre objectif n'est pas de remplacer les permanences par des écrans, mais de proposer, quand c'est nécessaire et quand les usagers le souhaitent, de gagner du temps ou d'avoir un contact spécialisé par l'intermédiaire de la visioconférence.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le secrétaire d'État, les élus dans les territoires redoutent la séparation du conseil et du suivi de la gestion des collectivités. Les personnels dont vous venez de parler, qui seront implantés physiquement soit dans les maisons France services, soit dans les locaux des communautés de communes ne seront pas a priori ceux qui auront en charge le suivi de la gestion budgétaire et financière des collectivités. C'est une source d'inquiétude pour les collectivités de petite taille.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics.** Ils ne le feront plus en direct, comme c'était souvent le cas dans les petits postes où la même personne cumulait le conseil et la tenue du tableur, mais ils garderont un lien avec les services de gestion comptable regroupés avec lesquels ils travailleront étroitement pour garantir sinon un suivi au sens où vous l'entendez et au sens où je l'indiquais par la tenue du tableau, du moins une forme de référence et de capacité d'interface pour que le maire n'ait qu'un interlocuteur et pas cinquante. Cela fait partie de nos points d'attention. Ayant été maire d'une ville de petite taille à l'échelle du pays mais grande en

Ardèche, je comprends ce que signifie le lien que l'on peut avoir avec le trésorier du poste comptable.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci, Monsieur le secrétaire d'État.

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

### **Article 38 et état B : Crédits du budget général**

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mme Ménard a présenté trois amendements n° CL40, CL41 et CL42, qui ne sont pas défendus.

*Conformément aux conclusions de Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2020.*





## PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP**
  - M. Thierry Le Goff, directeur général
  - Mme Cécile Lombard, sous-directrice des compétences et des parcours professionnels
  - Mme Sandrine Staffolani, cheffe du bureau du recrutement et des politiques d'égalité et de diversité
- **École nationale d'administration - ÉNA**
  - M. Thierry Rogelet, directeur des enseignements et de la recherche
- **École des hautes études en santé publique - EHESP**
  - M. Laurent Chambaud, directeur
  - Mme Morgane Lainez, coordinatrice pédagogique de la CPI
- **Conseil d'État**
  - M. Olivier Rousselle et Mme Pauline Pannier, auteurs du rapport « *Les écoles de service public et la diversité* » remis au Premier ministre en février 2017

Le **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** a transmis à votre rapporteure une contribution écrite détaillant ses observations.



## LES 11 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

**Proposition n° 1 :** doubler dès 2020 le nombre de places ouvertes dans le cadre du quatrième concours d'entrée à l'ÉNA réservé aux titulaires d'un doctorat.

**Proposition n° 2 :** développer des actions de communication spécifiques à destination des publics domiciliés ou scolarisés en milieu rural afin d'atteindre à l'horizon 2022 une proportion de 10 % d'élèves de CPI originaires de ZRR.

**Proposition n° 3 :** établir un bilan statistique annuel du nombre de demandeurs d'emploi recrutés dans chaque CPI et de leur taux de réussite aux concours administratifs présentés à l'issue de leur scolarité.

**Proposition n° 4 :** établir un bilan statistique consolidé des taux de réussite et d'échec de l'ensemble des élèves de CPI aux concours administratifs auxquels ils sont candidats, en faisant apparaître leur genre, leurs parcours académiques ou expériences professionnelles antérieures ainsi que leur origine sociale.

**Proposition n° 5 :** mettre en place une comptabilité en coûts complets de chaque CPI afin d'obtenir un résultat agrégé présentant le montant global du budget dédié aux CPI et leurs sources de financement.

**Proposition n° 6 :** doubler le montant annuel de l'allocation pour la diversité et élargir le périmètre de ses bénéficiaires à tous les élèves de CPI.

**Proposition n° 7 :** établir un plan d'action incluant le réseau des écoles de service public (RESP) et la conférence nationale des directeurs des CPAG/IPAG afin de stimuler la conclusion de partenariats entre les CPI et les établissements publics d'enseignement supérieur.

**Proposition n° 8 :** généraliser la prise en charge financière par les CPI des frais de transport et d'hébergement engagés par les candidats lors de la phase finale de sélection.

**Proposition n° 9 :** mettre en place un réseau national des CPI afin de synchroniser les calendriers d'admission, harmoniser les modalités de recrutement et favoriser la complémentarité des enseignements qu'elles proposent.

**Proposition n° 10 :** créer à l'horizon 2022 une CPI préparant spécifiquement ses élèves à un ou plusieurs concours de la fonction publique territoriale.

**Proposition n° 11 :** favoriser l'accompagnement individualisé d'étudiants méritants de condition modeste dès le début de leurs études supérieures dans le cadre d'une préparation pluriannuelle aux concours administratifs.



## ANNEXE : CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE L'EXAMEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET DES ORDONNANCES PRÉVUES PAR LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU 6 AOÛT 2019



30/09/2019

Source : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique.