

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission  
des lois constitutionnelles,  
de la législation  
et de l'administration  
générale de la République**

Mardi

30 octobre 2018

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

- Audition de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, examen pour avis et vote des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis) ..... 2

**Présidence de  
M. Didier Paris, vice-  
président**



*La réunion débute à 21 heures 05.*

*Présidence de M. Didier Paris, vice-président.*

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

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

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

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

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

Le PLF pour 2019 comporte, par rapport à celui de l'année précédente, trois évolutions sur lesquelles je souhaite appeler l'attention de votre Commission. La première de ces évolutions consiste en une baisse des crédits du programme par rapport à 2018, essentiellement due à un effet de périmètre, avec le transfert des crédits relatifs à l'apprentissage vers les programmes ministériels concernés, pour 29,8 millions d'euros. En effet, depuis 2015, dans le cadre du plan de développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État, le programme 148 intervient en appui des ministères et

établissements publics pour financer une partie des coûts de rémunération et de formation des apprentis. En 2018, 29,8 millions d'euros étaient répartis entre 49 programmes ministériels pour faciliter la prise en charge financière des 9 800 apprentis recrutés. Ce levier a clairement favorisé le développement de l'apprentissage au sein de l'État, avec une multiplication par treize du nombre d'apprentis depuis 2014. Néanmoins, il reposait sur une procédure de gestion extrêmement lourde avant la publication du décret de transfert, avec des délais de remboursement de plus en plus tardifs pour les employeurs. Dès le PLF 2018, le ministère de l'Éducation nationale, qui est le principal employeur d'apprentis de l'État, a bénéficié en avance de phase des crédits inscrits directement sur ces programmes budgétaires pour le financement de la rémunération de ces apprentis et, au regard de la demande analogue formulée par d'autres ministères importants, notamment le ministère des Armées, le Gouvernement a fait le choix d'un transfert des crédits pour l'ensemble des ministères dans le PLF 2019.

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

Au regard des propositions émises dans votre rapport, madame la rapporteure pour avis, je vous confirme l'accord du Gouvernement pour veiller à ce que chacun des ministères respecte bien, voire dépasse, sa cible de recrutement d'apprentis – c'est votre proposition n° 2 –, mais aussi pour examiner, en concertation avec les organisations syndicales et les employeurs publics, les passerelles qui permettront de faciliter le recrutement d'apprentis au terme de leur apprentissage – c'est votre proposition n° 10 –, et enfin pour examiner les mesures qui permettront de conforter l'attractivité des concours internes dans la fonction publique dans le cadre des travaux complémentaires que j'ai évoqués, avec une vigilance particulière pour les concours internes de l'ENA et des IRA, qui sont aussi financés par le programme 148 – c'est votre proposition n° 1. Par ailleurs, nous sommes tout à fait disposés à poursuivre et amplifier les mesures engagées au titre du développement du troisième concours dans la fonction publique, avec un assouplissement des conditions de durée d'expérience professionnelle requise pour se présenter à ce troisième concours – c'est votre proposition n° 8.

La deuxième évolution que je veux souligner au sujet du programme 148, c'est que ce programme va tirer en 2019 les premiers bénéficiaires d'une profonde réforme du concours et de la scolarité des attachés d'administration de l'État dans le cadre des IRA, avec notamment une diminution de 109 équivalents temps plein (ETP). Cette réforme, très attendue à la fois par les employeurs et les candidats au concours, correspond au besoin d'évolution exprimé tant par les employeurs et les fonctionnaires stagiaires que par les directions d'école et les

intervenants. Avec 820 stagiaires répartis sur deux promotions annuelles contre 730 aujourd'hui, elle nous va nous permettre d'augmenter les recrutements pour répondre pleinement aux besoins des employeurs publics, mais aussi de renouveler en profondeur le concours et la formation délivrée en institut, avec une individualisation des enseignements tenant compte des compétences déjà acquises, un accompagnement à la prise de poste pendant six mois et une modernisation des processus d'affectation et de titularisation. Enfin, cette réforme permet aussi de réduire le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée par l'État aux IRA à l'horizon 2020.

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

Je rappelle qu'en matière de formation continue, une enveloppe de 300 millions d'euros par an, soit 1,5 milliard d'euros à l'échelle du quinquennat, est réservée au financement des actions prioritaires en lien avec le déploiement du Grand Plan d'investissement, dans le schéma directeur de la formation professionnelle que nous avons publié au printemps dernier. Je vous confirme donc la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier les actions de formation à destination des personnels encadrants, quelle que soit leur catégorie hiérarchique ; dans le cadre de ce schéma, nous prévoyons de rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement, pour les trois versants de la fonction publique – ce sont vos propositions n° 12 et n° 13, madame la rapporteure pour avis.

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

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

Le premier chantier est relatif au dialogue social, avec pour objectif de simplifier celui-ci par un rapprochement des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène et de sécurité (CHS) de manière à créer une instance unique avec des prérogatives plus larges et, à

partir d'un certain seuil, une formation spécialisée sur les questions d'hygiène et de sécurité, ainsi qu'une réforme profonde des commissions administratives paritaires visant à plus de fluidité et de souplesse dans les nominations.

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

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

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

Nous voulons aussi créer un congé de transition professionnelle pour permettre à celles et ceux de nos agents qui seraient amenés à changer de métier à l'occasion de ce reclassement d'être formés pendant une durée pouvant aller jusqu'à douze mois, en

bénéficiant d'un maintien intégral de leur traitement, puisqu'ils n'auraient pas nécessairement choisi cette mobilité. Nous prévoyons aussi des mécanismes de mise à disposition d'employeurs privés avec un droit d'option au bout d'un an, ainsi que des mécanismes de prise en charge par l'administration d'origine de la différence de salaire, dans le cas où le salaire du nouveau poste serait inférieur à celui du poste précédemment occupé.

Enfin, nous avons ouvert un quatrième chantier portant sur l'élargissement des conditions de recrutement en contrat, avec la volonté d'harmoniser les durées des contrats sur deux fois trois ans, de créer un contrat de mission, mais aussi d'assouplir les règles et d'élargir les dérogations qui permettent de recruter par contrat, y compris pour les emplois fonctionnels – nous en avons débattu au cours de l'été dernier. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe général d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires, mais bien de donner plus de liberté aux employeurs publics et à celles et ceux de nos concitoyens qui souhaiteraient mettre leurs compétences au service de l'administration pendant un temps donné. Nous voulons aussi saisir l'occasion qui nous est donnée d'améliorer les conditions d'emploi des contractuels et de lutter contre la précarité – résultant notamment de l'enchaînement des contrats courts – en fixant un référentiel de salaire pour encadrer le niveau de rémunération des contractuels en fonction de leur qualification et du poste occupé.

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

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

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

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

dans cette perspective résolument tournée vers l'avenir que j'ai souhaité orienter les travaux que j'ai eu l'honneur de conduire en tant que rapporteure pour avis du programme « Fonction publique » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

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

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

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

Pour être exhaustive sur l'analyse budgétaire, je précise que j'approuve les crédits du programme « Fonction publique » et que, contrairement à l'année dernière, je n'ai pas déposé d'amendements à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. J'espère avoir

l'occasion de développer certains sujets que je considère comme importants lors de l'examen au Parlement, dans quelques mois, du projet de loi de réforme de la fonction publique.

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

Le management, c'est la capacité à articuler de façon efficace des techniques de gestion, d'organisation et d'animation. Si c'est une question globale qui touche l'ensemble des sujets relatifs à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et qui ont été abordés lors des concertations que vous avez menées, Monsieur le secrétaire d'État, ce sont également des savoirs et des savoir-faire qui s'enseignent et s'apprennent au quotidien. Manager ne s'improvise pas, quel que soit le niveau hiérarchique. Comme vous le savez, mes chers collègues, de nombreux agents de catégories B ou C au sein de la fonction publique territoriale exercent des fonctions de chef d'équipe, plus que ne le font nombre d'agents de catégorie A travaillant dans la fonction publique de l'État. Le management n'est donc pas réservé à une élite et à ce que l'on appelle souvent péjorativement la « technocratie », c'est aussi un enjeu du quotidien dans nos services publics de proximité. Il me semble par conséquent indispensable de réfléchir de façon précise et concrète aux outils de gestion dont peuvent se saisir les agents exerçant des responsabilités d'encadrement à un niveau supérieur, intermédiaire ou de proximité dans le domaine administratif ou technique. Dans mon rapport, j'ai ainsi souhaité mettre l'accent sur la nécessité d'adapter l'ensemble des formations aux attentes et besoins professionnels des employeurs et des agents. Je déplore notamment l'existence de fortes disparités d'accès à la formation professionnelle entre, d'une part les agents de catégories B et C, et à d'autre part ceux de la catégorie A, alors même que les agents de la catégorie C représentent les trois quarts des effectifs de la fonction publique territoriale et sont potentiellement les plus exposés à un risque d'inaptitude professionnelle. La montée en puissance du compte personnel d'activité (CPA), étendu à tous les agents publics depuis 2017, devrait permettre de remédier à cette situation.

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

et une durée limitée, des agents publics contractuels qui souhaitent exercer des fonctions de formateur à l'extérieur de leur collectivité ou de leur administration.

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

L'accompagnement managérial des agents publics a beaucoup progressé au cours de ces dernières années sous l'impulsion de la DGAFP, mais aussi du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion départementaux, situés au plus près des collectivités. C'est aussi l'un des objectifs du plan de transformation de la santé publique, présenté le mois dernier, que de permettre de soutenir le développement de pratiques managériales adaptées aux multiples enjeux auxquels l'hôpital public est confronté. Je souhaite que cette dynamique se renforce et, parmi plusieurs propositions, je préconise notamment de rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent public prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement, quel que soit son grade, son statut ou sa fonction. Enfin, je présente dans mon rapport un ensemble d'exemples qui témoignent de la mobilisation de toute la fonction publique pour stimuler l'innovation managériale. Qu'il s'agisse du Fonds d'innovation RH, opérationnel depuis 2017, de l'ouverture de l'École de l'innovation managériale, que vous avez inaugurée le mois dernier à Toulouse, monsieur le secrétaire d'État, ou du développement de structures souples d'échange et de partage d'expériences entre les agents publics, la fonction publique présente ainsi de nombreuses et belles illustrations de sa créativité.

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

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

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

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

Madame la rapporteure pour avis, vous m'avez interrogé sur le jour de carence pour les femmes enceintes. Sur ce point, nous avons inscrit dans le projet de protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique la possibilité d'exonérer les femmes enceintes du jour de carence entre le moment où elles déclarent leur grossesse à leur employeur public et le moment où elles font valoir légitimement leur droit au congé maternité. La mise en œuvre de cette mesure dépendra aussi de notre capacité collective à conclure un accord. Le Gouvernement a mené une concertation pendant plusieurs mois sur cette question et, à l'issue de plusieurs semaines de négociation, nous sommes parvenus à une quatrième version du protocole d'accord, incluant cette mesure. Les syndicats auront à se prononcer sur ce texte d'ici au 26 novembre prochain, étant précisé que, pour qu'un accord soit majoritaire, il faut qu'il soit signé par des syndicats ayant représenté, lors des dernières élections, plus de 50 % de celles et ceux qui se sont exprimés.

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

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

publics d'ouvrir des postes et de créer des emplois à temps non complet, ce qui n'est pas autorisé aujourd'hui.

Enfin, sur la question du temps de travail, nous nous appuyons, pour la fonction publique territoriale, sur deux rapports de 2016, l'un rédigé par M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), l'autre par M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, d'où il ressort qu'en moyenne, dans la fonction publique territoriale, la durée annuelle légale du temps de travail, fixée à 1 607 heures, ne correspond pas à la réalité, pour plusieurs raisons.

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

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

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

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

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

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le secrétaire d'État, ce que vous présentez dans le cadre de l'examen de ce projet de loi de finances s'inscrit dans le chantier plus vaste de la préparation d'un texte sur l'évolution de la fonction publique. Les annonces politiques faites depuis quelques jours, par vous-même, par le Premier ministre, par d'autres membres du

Gouvernement, accélèrent un peu le processus. Vous exprimez votre volonté de limiter dorénavant le nombre de recrutements dans la fonction publique telle que nous la connaissons à l'heure actuelle pour privilégier une autre forme d'embauche : la voie contractuelle. C'est un choix politique, qui, s'il ne nous inspire pas de commentaire particulier à ce stade, pose la question du devenir, à moyen terme, du fonctionnement administratif de notre pays, avec la coexistence, au sein des services, d'employés qui effectueront les mêmes tâches sans avoir du tout le même statut. Où en est votre réflexion ? Un certain nombre de secteurs de la fonction publique connaissent déjà cette situation, mais ce n'est pas simple à gérer.

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

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

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

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

**M. Raphaël Schellenberger.** Ma première question portera, monsieur le secrétaire d'État, sur la stratégie de recrutement. Comment choisira-t-on entre un recrutement de

fonctionnaires statutaires et un recrutement de collaborateurs contractuels ? Quels seront les critères ? Prendra-t-on en considération la technicité du poste, le caractère régalien de la fonction exercée, l'opportunité ?

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

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

Quant aux contractuels, nous ne voulons pas substituer un modèle de recrutement à un autre et notre objectif est non pas de recourir massivement aux contractuels mais de donner une liberté aux employeurs – et c'est à eux qu'incombera avant tout le choix. L'État continuera à organiser des concours de recrutement, mais nous voulons permettre aux employeurs publics, pour des emplois équivalents à ceux de catégories B et C, de recruter en recourant à des contrats de trois ans renouvelables une fois, plutôt que des contrats d'un an renouvelables une fois, notamment pour des questions d'attractivité – des postes ou des territoires. Nous voulons aussi autoriser des contrats de mission, pour une durée déterminée, pour qu'un employeur public puisse s'adjoindre des compétences particulières le temps que la mission concernée soit réalisée.

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

organisations syndicales nous ayant demandé de travailler sur l'attractivité des concours et des métiers titulaires. Dans une logique d'extinction des concours, nous n'aurions pas ouvert un cycle de discussions sur la qualité des concours, leur attractivité et leur organisation !

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

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

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

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

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

Le congé de transition professionnelle est une position statutaire nouvelle qui permettra de proposer à des agents amenés à exercer un nouveau métier, à la suite d'une restructuration ou d'une réorganisation, d'être formés pendant une durée d'un maximum de douze mois en continuant à percevoir la totalité de leur traitement. Le bénéfice de ce congé sera évidemment subordonné à une proposition ferme de poste à occuper, puisqu'il s'agit véritablement d'assurer le passage d'un poste à l'autre. La différence avec le congé de formation professionnelle est grande. Tout d'abord, l'agent sait quel poste il occupera au terme de son congé de transition professionnelle. Ensuite, le congé de formation professionnelle, qui est à l'initiative de l'agent, n'est indemnisé qu'à hauteur de 85 % du traitement indiciaire hors primes, non à 100 % du traitement indiciaire et indemnitaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La réunion est suspendue quelques instants.*

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

**Programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

### **Article 39 et état B**

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

### **Après l'article 77**

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

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

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

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

*La Commission rejette l'amendement.*

*La réunion s'achève à 22 heures 10.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Xavier Breton, Mme Émilie Chalas, Mme Typhanie Degois, M. Raphaël Gauvain, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, M. Éric Poulliat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, M. Arnaud Viala

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Maina Sage, M. Guillaume Vuilletet

*Assistait également à la réunion.* - Mme Émilie Guerel