



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 26

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

FONCTION PUBLIQUE

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteurs spéciaux : M. PHILIPPE CHASSAING ET MME VALÉRIE PETIT

Députés

—

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS.....	13
I. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE.....	13
A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	14
1. L'École nationale d'administration.....	14
a. Une subvention en légère hausse.....	14
b. La réforme de la haute fonction publique	15
2. Les Instituts régionaux d'administration : une réforme source d'économies	15
a. La réforme des Instituts régionaux d'administration (IRA).....	16
b. Une réduction logique de la subvention et du plafond d'emplois	17
B. LA REVALORISATION DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE....	17
1. Les prestations d'action sociale interministérielle.....	18
2. La montée en charge du chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans	19
3. La réservation de berceaux en crèche : un dispositif dynamique	20
4. Le triplement de la dotation au logement d'urgence	21
C. L'APPUI AUX RESSOURCES HUMAINES	21
1. Le maintien des crédits des trois fonds existants	22
2. La création d'un fonds pour l'égalité professionnelle	22
II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS	23
A. LE PROGRAMME 551 : FINANCER LES MESURES DU DERNIER RENDEZ-VOUS SALARIAL	23
B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552.....	24
1. Une hausse de la budgétisation depuis 2018 liée à la réduction du taux de mise en réserve	24
2. Poursuivre le mouvement de revalorisation des montants de la DDAI.....	26

SECONDE PARTIE : LA DGAFP, VÉRITABLE DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT ?	27
I. LES OBJECTIFS AMBITIEUX DU DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 2016	27
A. L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	27
1. Le lancement d'un marché public interministériel	28
2. Le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines	28
3. Le lancement d'une mission de préfiguration d'une agence de reconversion pour les agents de l'État	29
B. LA CRÉATION D'UN COMITÉ DE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	29
II. LES ÉVOLUTIONS APPORTÉES PAR LA LOI DU 6 AOÛT 2019 DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	30
A. LA RÉORGANISATION DU DIALOGUE SOCIAL.....	30
1. Une participation confortée des organisations syndicales au dialogue social	30
2. La réorganisation des instances de dialogue social : l'infusion des bonnes pratiques du secteur privé dans la fonction publique.....	30
3. Un resserrement du périmètre d'intervention des commissions administratives paritaires (CAP)	31
B. L'ÉLARGISSEMENT DU RECOURS AU CONTRAT POUR LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT.....	31
C. L'EXPÉRIMENTATION D'UNE RUPTURE CONVENTIONNELLE DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	32
III. VERS UNE VÉRITABLE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	32
A. LEVER LES OBSTACLES À UNE GESTION PLUS UNIFIÉE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	33
1. Un cloisonnement excessif de la gestion des ressources humaines.....	33
2. Le RIFSEEP : une réponse partielle au morcellement des régimes indemnitaires	34
3. Mieux piloter la masse salariale.....	35
B. MENER DE VÉRITABLES POLITIQUES RH INTERMINISTÉRIELLES.....	36
1. Développer une politique de recrutement unifiée : créer une marque employeur pour rendre la fonction publique plus attractive	36
2. Mettre en place une GRH « de proximité » : accroître la territorialisation des politiques de ressources humaines	37
a. Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines	37
b. La récente mise en place de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles	37

3. Mobiliser et développer la communauté des managers publics : renforcer l'identité, la formation et la solidarité managériales	38
a. Vers la création d'un référentiel de valeurs et de compétences du manager public	38
b. Le développement de la formation des managers publics et l'animation de la communauté	39
4. Améliorer la qualité de vie au travail.....	39
a. Faciliter l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle	39
b. Prévenir et mieux prendre en charge les risques psychosociaux (RPS)	40
EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	43
ANNEXE : EXTRAITS DU SCHÉMA DIRECTEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE DES AGENTS DE L'ÉTAT (MAI 2018)	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. A cette date, 78 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

PRINCIPAUX CONSTATS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS

De façon générale, **les rapporteurs spéciaux ont constaté qu'il était difficile, pour l'ensemble des ministères, d'élaborer des politiques de ressources humaines unifiées.** En dépit des nombreuses avancées portées par le décret du 22 décembre 2016 et présentées en seconde partie du présent rapport, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) peine à endosser pleinement son nouveau statut de directrice générale des ressources humaines de l'État.

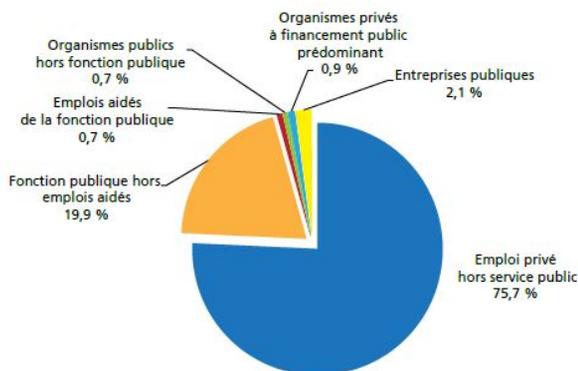
En revanche, certaines politiques marquent une vraie progression que les rapporteurs souhaitent souligner. D'une part, en matière d'égalité et de diversité, la **création d'un nouveau fonds pour l'égalité professionnelle** entre les femmes et les hommes est une mesure positive qui déclinera utilement l'accord relatif à l'égalité professionnelle dans la fonction publique du 30 novembre 2018. D'autre part, la formation continue des personnels de l'État est confortée, et la **future agence de reconversion** devrait permettre, à terme, d'assurer un vrai suivi des personnels tout au long de leur carrière.

Enfin, les rapporteurs spéciaux forment le vœu que l'État prenne véritablement en charge deux priorités : la politique de rémunération des agents publics et les politiques dites de « développement des ressources humaines ».

En premier lieu, **la politique de rémunération demeure peu lisible et peu attractive** et constitue en quelque sorte le « péché originel » qui s'érige en obstacle à la définition d'une politique intégrée et unifiée des ressources humaines de l'État. Les rapporteurs appellent à la redéfinition de la politique salariale de l'État, condition préalable au succès de toutes les autres réformes menées en faveur de la fonction publique.

En second lieu, **les rapporteurs constatent un retard manifeste sur les politiques dites de « développement des ressources humaines »,** notamment en termes de prévention et de prise en charge des risques psycho-sociaux (RPS), de recrutement et de fidélisation des agents et d'intégration des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH). Ils appellent à mieux prendre en compte ces trois domaines de la gestion des ressources humaines (GRH) publique.

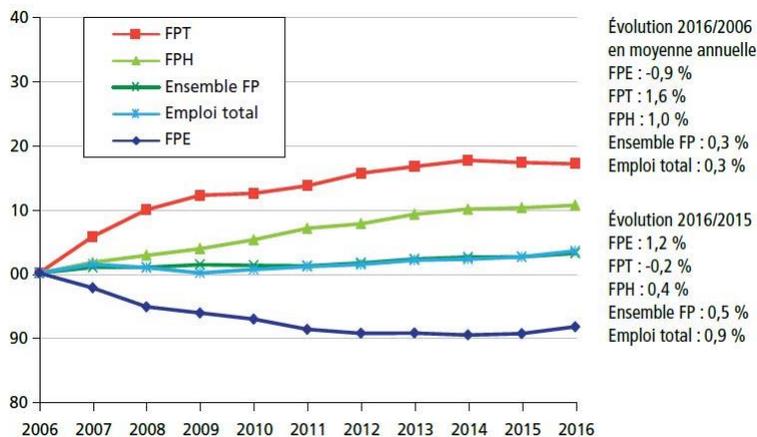
Fonction publique, service public et emploi total au 31 décembre 2015



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2018.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN FIN D'ANNÉE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DEPUIS 2006

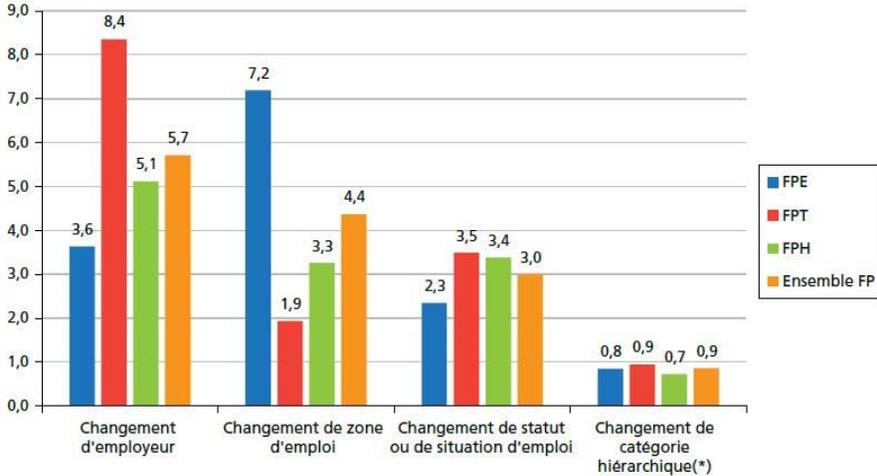
(Base 100 au 31 décembre 2006)



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2018.

PRINCIPAUX INDICATEURS DE MOBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

(en %)



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : Salariés de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires. Par versant, salariés présents en 2015 dans le versant concerné et toujours présents dans la fonction publique en 2016.

(*) Seuls les titulaires civils sont pris en compte.

– Changement d'employeur : pour la FPE, l'employeur correspond à l'un des « 12 grands ministères ». Pour les EPA sous tutelle des ministères, la FPT et la FPH, il est identifié par son « siren », numéro d'inscription dans le répertoire Sirene.

– Les statuts ou situations d'emploi sont définis par : fonctionnaire civil, contractuel, autres catégories et statuts et bénéficiaire de contrat aidé.

Ce rapport spécial analyse les crédits du programme n° 148 *Fonction publique*, rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et de la mission *Crédits non répartis*. Par ailleurs, le champ du présent projet de loi ne concerne que les agents publics employés par l'État et ses opérateurs.

L'article 42 du projet de loi de finances pour 2020 fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 1 950 428 ETPT, soit 3 088 ETPT de moins que la loi de finances initiale pour 2019.

TABLEAU D'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI

(en ETPT)

Ministère ou budget annexe / Programme	LFI 2019	PLF 2020
Budget général	1 942 308	1 939 264
Action et comptes publics	123 501	122 029
Agriculture et alimentation	30 097	29 799
Armées	271 268	271 125
Cohésion des territoires	564	291
Culture	10 670	9 593
Économie et finances	12 608	12 294
Éducation nationale	1 024 061	1 022 849
Enseignement supérieur, recherche et innovation	7 298	6 992
Europe et affaires étrangères	13 598	13 524
Intérieur	287 291	292 469
Justice	86 452	88 011
Outre-mer	5 548	5 583
Services du Premier ministre	11 608	9 759
Solidarités et santé	9 519	7 436
Sports	–	1 529
Transition écologique et solidaire	39 373	37 382
Travail	8 852	8 599
Budgets annexes	11 208	11 164
Contrôle et exploitation aériens	10 545	10 544
Publications officielles et information administrative	663	620
Total	1 953 516	1 950 428

Source : loi de finances initiale pour 2019 ; projet de loi de finances pour 2020.

La **baisse du plafond d'emplois doit légèrement être nuancée par un schéma d'emplois de +192 équivalents temps plein (ETP)** qui profite essentiellement aux armées (+ 300), au ministère de l'intérieur (+ 1 347) et au ministère de la justice (+ 1 520). Le projet de loi de finances pour 2020 poursuit donc le renforcement des effectifs sur les missions régaliennes de l'État, tel que prévu dans la loi de programmation des finances publiques.

Pour 2020, le solde global des créations et des suppressions d'emplois s'élève donc à - 47 ETP, dont + 192 ETP dans les ministères et - 239 ETP pour les opérateurs.

SCHÉMA D'EMPLOIS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

(en ETP)

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (LFI 2019 + PLF 2020)
Schéma d'emplois État	- 1 571	+ 192	- 1 379
Schéma d'emplois opérateurs	- 2 593	- 239	- 2 832
Total	- 4 164	- 47	- 4 211

Les dépenses de personnel du budget général de l'État s'élèvent à **133,8 milliards d'euros pour 2020**, dont 89,8 milliards d'euros hors CAS *Pensions* (dépenses non incluses dans la norme de dépenses pilotables). L'augmentation de la masse salariale hors pensions de 1,5 milliard d'euros par rapport à la LFI 2019 est liée à l'**impact des mesures catégorielles en 2020 (+ 900 millions d'euros)** qui financent notamment la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » à hauteur de 500 millions d'euros. Par ailleurs, le **solde du glissement vieillesse technicité induit mécaniquement une hausse des rémunérations** liée à la progression des carrières pour plus de 400 millions d'euros.

Compte tenu du périmètre restreint du programme 148 Fonction publique, qui ne reflète pas l'intégralité des mesures prises à destination des agents publics de la fonction publique d'État, les rapporteurs spéciaux se sont attachés à un sujet connexe au programme budgétaire : le rôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en qualité de direction des ressources humaines de l'État.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS

I. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

Le programme 148 est le support budgétaire de l'action menée par la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP). Reconnue comme étant la direction des ressources humaines de l'État (DRH), la DGAFP porte actuellement, au niveau interministériel, le chantier de la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique ⁽¹⁾. Cette loi prévoit de transformer en profondeur le cadre de gestion des politiques de ressources humaines dans la fonction publique.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit de doter le programme 148 de 211,20 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 2,74 % par rapport aux AE et CP ouverts en loi de finances pour 2019 (205,6 millions d'euros). À ces crédits s'ajoutent 3,03 millions d'euros de fonds de concours et attribution de produits.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'action n° 3 *Appui et innovation des ressources humaines ne porte plus le financement du développement de l'apprentissage dans la fonction publique*, ce qui s'est traduit, en loi de finances pour 2019, par une baisse de plus de 30 millions d'euros de la dotation prévue.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 148 DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

Année	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020
Programme 148	202,34	232,69	240,12	238,61	205,57	211,20	+2,7 %
<i>Action n° 1 Formation des fonctionnaires</i>	78,98	78,17	83,13	84,4	82,37	79,45	-3,5 %
<i>Action n° 2 Action sociale interministérielle</i>	123,36	124,52	124,2	119,41	118,61	126,0	+6,2 %
<i>Action n° 3 Appui et innovation des ressources humaines</i>	N/A	30	32,79	34,8	4,58	5,74	+25,3 %

Source : documents budgétaires.

(1) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

L'action n° 1 *Formation des fonctionnaires* constitue le support budgétaire des subventions pour charges de service public de l'École nationale d'administration (ENA) et des Instituts régionaux d'administration (IRA).

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit de la doter **79,5 millions d'euros** contre 82,4 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2019. Cela représente une baisse de 3,5 %.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR L'ENA ET LES IRA DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
ENA	35,47	33,20	32,48	32,27	31,9	31,9	31,05	30,1	30,6
IRA	40,60	40,40	40,20	39,60	38,9	40,9	45,2	44	40,05
TOTAL	76,07	73,60	72,68	71,87	70,8	72,8	76,3	74,1	70,65

Source : documents budgétaires.

1. L'École nationale d'administration

a. Une subvention en légère hausse

L'ENA est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du Premier ministre qui a pour mission de former les cadres administratifs français et étrangers. Principal opérateur du programme 148, elle connaît un déficit structurel depuis 2013 et a récemment fait l'objet d'un audit budgétaire.

L'exercice 2019 a constitué le point de départ du redressement financier de l'école par la mise en œuvre d'un plan de transformation qui prévoit un retour à l'équilibre à l'horizon 2020. En 2020, il est par ailleurs attendu une **économie de l'ordre de 870 000 euros** grâce à un réaménagement de la scolarité qui en réduira la durée de 2,5 mois. Cette économie permettra de financer le recrutement de trois élèves docteurs pour la promotion 2020-2021 (170 000 euros) et la création de la CP'ENA ⁽¹⁾ de Strasbourg (150 000 euros).

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit d'allouer à l'ENA une subvention de **30,6 millions d'euros en AE et CP**, en augmentation de 439 000 euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Il fixe le plafond d'emplois de l'ENA à **456 ETPT** (contre 467 ETPT en 2019) et 15 ETPT hors plafond dont 4 contrats aidés. Le schéma d'emploi 2020 de l'ENA s'établit donc à – 4 emplois permanents, – 20 stagiaires et – 14 élèves.

(1) CP'ENA : classe préparatoire intégrée de l'ENA.

b. La réforme de la haute fonction publique

Lors de son allocution télévisée du 25 avril 2019, le chef de l'État a annoncé vouloir « *une réforme grand angle* » de la haute fonction publique. Celle-ci devrait notamment se traduire par une profonde réforme de l'ENA, aussi bien concernant ses voies d'accès que ses postes en sortie. Dans cette perspective, le Premier ministre a missionné M. Frédéric Thiriez afin de consulter largement sur cette réforme, avant d'envisager sa mise en œuvre d'ici la fin du quinquennat.

La lettre de mission, adressée à M. Thiriez le 8 mai 2019, revient sur les raisons qui motivent la réforme de la haute fonction publique. Elle pointe notamment les « *critiques [qui] se sont élevées pour dénoncer l'éloignement de la haute fonction publique des enjeux quotidiens des Français et de la réalité de certains territoires, ainsi qu'une insuffisante diversité des talents et des parcours professionnels, notamment du fait d'une trop forte valorisation de la réussite aux concours en début de carrière. Enfin, la gestion des cadres de l'État, qui continue à attirer d'excellents profils, ne permet pas toujours de leur offrir des parcours de carrière cohérents et motivants* ».

Cette réforme devrait donc être l'occasion de repenser la haute fonction publique, selon trois axes. D'une part, le **mode de recrutement** des hauts fonctionnaires devrait évoluer afin de promouvoir davantage de diversité sociale. Sans revenir sur le principe fort du concours républicain, la réforme entend « *mettre fin aux biais de sélection qui entravent l'accès à la haute fonction publique* »⁽¹⁾. Cela pourrait éventuellement se traduire par la création d'une voie d'accès fondée sur le principe de discrimination positive, parallèle à la voie d'accès « classique », à l'image des initiatives mises en œuvre par l'Institut d'études politiques de Paris. D'autre part, la **formation dispensée dans les écoles de la haute fonction publique** devra « *privilégier l'acquisition de compétences professionnelles plutôt que théoriques* ». ⁽²⁾ Enfin, la **gestion des carrières** devrait être profondément revue afin de valoriser les mérites tout au long du parcours professionnel des fonctionnaires. Il s'agirait de renforcer les obligations d'évaluation et de formation continue.

2. Les Instituts régionaux d'administration : une réforme source d'économies

Implantés dans cinq villes de France (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes), les instituts régionaux d'administration (IRA) sont conçus comme des opérateurs interministériels, sous la tutelle de la DGAFP, chargés du recrutement et de la formation de l'encadrement intermédiaire de la fonction publique de l'État. Ils assument, en outre, des missions dans le domaine de la formation continue interministérielle.

(1) Lettre adressée à M. Frédéric Thiriez par le Premier ministre, le 8 mai 2019.

(2) *Ibid.*

a. La réforme des Instituts régionaux d'administration (IRA)

Pour les IRA, l'année 2020 sera marquée par le suivi de la mise en œuvre de la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019.

Les objectifs de la réforme des IRA

Objectif n° 1 : mettre l'évaluation des compétences et l'individualisation au cœur du parcours de formation proposé aux élèves des IRA, en privilégiant des méthodes pédagogiques actives et innovantes.

Objectif n° 2 : mettre en œuvre un modèle de formation qui renouvelle l'articulation entre formation initiale et formation continue et préfigure des évolutions similaires pour l'ensemble des formations proposées par les écoles de service public. Cette orientation correspond à neuvième action prioritaire du schéma directeur 2018-2020 de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État, validé par le Gouvernement le 30 janvier 2018.

Objectif n° 3 : mieux répondre aux besoins formulés par les employeurs, tant sur le plan quantitatif – en augmentant le nombre d'élèves formés chaque année de 730 à 820 –, que qualitatif, et ainsi limiter les recrutements directs d'attachés par les ministères.

Objectif n° 4 : réaliser des économies formulées dans la note d'autorisations de dépenses pour la période 2018-2020 (10 % d'économies sur le budget des IRA – moins 10 ETP dans le cadre du quinquennat).

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'application de la réforme du recrutement et de la formation des IRA induit une évolution importante de l'organisation de la formation. Ainsi, les promotions ne s'organiseront plus sur la base d'une scolarité de 12 mois, mais sur la base d'une succession de deux périodes probatoires, l'une au sein d'un IRA, l'autre au sein d'un service. Pendant les deux premiers mois de la période probatoire en service, les élèves resteront sous la responsabilité du directeur de l'IRA et ne continueront pas conséquent à être rémunérés par les instituts. **À compter du troisième mois en service – soit le neuvième mois après l'admission en IRA, les élèves seront rémunérés par leur employeur.**

Il résulte de ce changement une diminution progressive de la charge budgétaire des IRA, la rémunération de chaque élève n'étant plus assurée par l'IRA que pendant 8 mois. Cette diminution est partielle en 2019, les IRA ayant accueilli 730 élèves pendant les 8 premiers mois de l'année et 410 pendant les 4 mois suivants. Cette diminution sera, en revanche, totale à partir de 2020, première année pleine de la réforme. Les IRA accueilleront 410 élèves pendant 8 mois et 820 élèves pendant 4 mois, les promotions sortantes et rentrantes se croisant pendant les périodes mars avril et septembre octobre de chaque année.

b. Une réduction logique de la subvention et du plafond d'emplois

Dans le projet de loi de finances pour 2020, **la subvention allouée aux IRA s'établit donc à 40 millions d'euros, en diminution de 4 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 car elle intègre les effets de la réforme du recrutement et de la formation des élèves au sein des IRA, au cours d'une année pleine. **Au total, depuis 2018, la subvention accordée aux IRA a été réduite de 10 %.**

Le projet de loi de finances pour 2020 tient également compte de cette réforme en termes de plafond d'emploi qui se trouve globalement réduit. Il prévoit un plafond d'emplois pour les cinq instituts fixés à 650 ETPT (et 5 contrats d'apprentissage hors plafond) contre 728 ETPT (et 5 contrats aidés) votés en loi de finances initiale pour 2019.

Une convention d'objectifs et de performance (COP) sera signée au début de l'année 2020, la COP actuelle étant arrivée à échéance à la fin de l'année 2017. Cette nouvelle COP prendra en compte les orientations de la réforme des IRA. Son élaboration est aujourd'hui suspendue à la finalisation des travaux initiés en vue de la réorganisation des modalités de recrutement et de formation.

B. LA REVALORISATION DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

La hausse des crédits du programme 148 est essentiellement portée par l'action n° 02 Action sociale interministérielle qui représente près de 60 % du total des crédits versés au programme. Cette action vise, par des prestations individuelles ou des dispositifs collectifs, à donner un **socle minimal à tous les agents de la fonction publique d'État** en matière d'accès au logement ou de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Ils ne traduisent donc pas la totalité de l'effort budgétaire en matière d'action sociale pour les fonctionnaires puisque chaque ministère peut mettre en œuvre ses propres dispositifs.

Panorama des dispositifs d'action sociale dans la fonction publique d'État

Dispositif n° 1 : l'action sociale interministérielle (112,3 millions d'euros en 2017)

L'ASI a pour vocation de constituer un socle commun de prestations. Depuis une modification intervenue en 2012, le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des agents de l'État permet aux établissements publics nationaux et aux établissements publics locaux d'enseignement d'intégrer le champ de l'action sociale interministérielle, sous réserve du règlement d'une contribution financière à due concurrence des effectifs bénéficiaires.

Dispositif n° 2 : les actions sociales ministérielles (400 millions d’euros en 2017)

Elles sont financées et définies par chaque ministère. Elles complètent et/ou renforcent l’action sociale interministérielle en tenant compte des spécificités de chaque ministère. Les actions sociales ministérielles se caractérisent ainsi par la grande diversité des prestations et des moyens qui y sont consacrés.

Dispositif n° 3 : les prestations d’action sociale à réglementation commune (60 millions d’euros en 2019)

La réglementation est fixée au niveau interministériel, mais ces prestations sont financées par chacun des ministères.

La totalité des dispositifs d’action sociale à destination des agents de la fonction publique d’État représente un montant global de plus de 570 M€ en 2017, soit une **dépense d’environ 300 € par agent et par an.**

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une estimation de dépenses pour cette action à hauteur de 126 millions d’euros en AE et en CP, en augmentation de 7 millions d’euros par rapport à la loi de finances pour 2019. À ces crédits s’ajoutent 3 millions d’euros de fonds de concours qui, selon les éléments transmis aux rapporteurs, correspondent à des réservations de places en crèche, et accessoirement à la rénovation des restaurants inter-administratifs et des chèques vacances pour les agents handicapés (*via* le FIPHFP). Ils ne sont pas répartis dans le cadre du projet annuel de performances.

1. Les prestations d’action sociale interministérielle

Un comité consultatif interministériel d’action sociale permet aux représentants des agents de l’État de participer à la définition et au suivi des prestations sociales interministérielles. Son action est relayée dans les territoires par les sections régionales interministérielles d’action sociale (SRIAS). L’évolution des crédits est illustrée dans le tableau suivant.

**CRÉDITS DU PROGRAMME 148 CONSACRÉS
AU FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Évolution 2019-2020 (%)	Crédits de paiement		Évolution 2019-2020 (%)	
	LFI 2019	Demandées pour 2020		LFI 2019	Demandés pour 2020		
Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)	109,96	117,9	+6,8 %	110,03	117,78	6,6 %	
Aides aux familles	<i>Chèque vacances</i>	38,47	38	-0,47 %	38,47	38	-0,47 %
	<i>CESU garde d'enfants</i>	33,07	38,05	+15 %	33,07	38,05	4,98 %
	<i>Réservations de places en crèche</i>	25,58	28,25	+10,4 %	25,38	27,83	2,45 %
Logement	<i>Réservations de logements sociaux</i>	0	0	0	0,2	0,2	0
	<i>Aide à l'installation des personnels de l'État</i>	8,43	8,5	+0,07 %	8,43	8,5	+0,07 %
	<i>Logement d'urgence</i>	0,31	1	+222 %	0,31	1	+222 %
SRIAS	4,1	4,2	+0,1 %	4,17	4,2	+0,03 %	
Dépenses d'investissement	4,72	4,66	-0,01 %	4,65	4,88	+0,05 %	
<i>Restauration (rénovation des restaurants inter-administratifs)</i>	4,72	4,66	-0,01 %	4,65	4,88	+0,05 %	
Dépenses d'intervention	3,92	3,4	-13,2 %	3,92	3,4	-13,2 %	
<i>Aide au maintien à domicile</i>	3,92	3,4	-13,2 %	3,92	3,4	-13,2 %	

Source : documents budgétaires.

2. La montée en charge du chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans

Le « CESU garde d'enfant de 0 à 6 ans » permet de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en prenant en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans durant leurs heures de travail. En 2018, le nombre de bénéficiaires s'est établi à 62 889 pour une dépense de 30,95 millions d'euros, soit une baisse de 6,9 % du nombre de bénéficiaires par rapport à 2017. Cette baisse est due à l'effet de la modification des conditions d'attribution intervenue au 1^{er} janvier 2014, qui a supprimé la tranche d'aide à 220 € sans plafond de ressources, et qui continue à produire des effets.

Les estimations de dépenses pour 2019 confirment que la révision des conditions d'attribution du CESU a conduit à une baisse constante du nombre de bénéficiaires. La dépense devrait en effet s'établir à 26,60 millions d'euros en 2019, en baisse de 14 % par rapport à 2018. Elle correspondrait donc à une sous-exécution des 33 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2019. Par ailleurs, les mesures mises en place à compter du 1^{er} janvier 2015 ⁽¹⁾ visant à augmenter le nombre des bénéficiaires n'ont pas donné lieu à la hausse escomptée et n'ont pas compensé la diminution induite par la suppression de la tranche à 220 €

C'est pourquoi, lors du dernier rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de la fonction publique, **le Gouvernement a annoncé un projet de circulaire prévoyant la création d'une tranche d'aide supplémentaire à 200 €, ainsi qu'une revalorisation des barèmes de +5 %, applicable à compter du 1^{er} janvier 2020.** Jusqu'à la fin de l'année 2019, le barème d'attribution – fondé sur le revenu fiscal de référence, le nombre de parts du foyer et la situation familiale – comprendra uniquement deux tranches d'aides – 400 € et 700 € pour 12 mois de droit – pour les agents vivant en couple.

L'effet combiné de la création de la nouvelle tranche et de la revalorisation des barèmes devrait représenter un montant de 5 millions d'euros, ce qui représente une **augmentation de 15 % des crédits alloués à cette prestation**, passant de 33,07 millions d'euros à 38,05 millions d'euros. Selon les éléments transmis aux rapporteurs spéciaux, **l'objectif est d'intégrer 36 000 nouveaux bénéficiaires**, pour un total qui s'approcherait, en régime cible, des 100 000 bénéficiaires.

3. La réservation de berceaux en crèche : un dispositif dynamique

Conçu comme une prestation d'action sociale collective, ce dispositif est mis en place en partenariat avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et **permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins** (et non exclusivement dans leur commune de résidence). Les réservations, dont la gestion est confiée aux préfets, font l'objet d'un contrat avec les structures d'accueil dont le financement est assuré sur une base annuelle.

(1) À compter du 1^{er} janvier 2015, une tranche d'aide supplémentaire à 265 €, sans plafond de ressources, a été instaurée au bénéfice des familles monoparentales qui, auparavant, ne pouvaient y prétendre compte tenu de leurs ressources. Un barème spécifique aux agents affectés dans les départements d'outre-mer, sous-représentés dans la population bénéficiaire, a également été mis en place (abattement de 20 % de leur revenu fiscal de référence pour le calcul de leur droit à la prestation).

Cette prestation fait aussi l'objet d'un **indicateur Coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche** ⁽¹⁾, rattaché à l'objectif *Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale* du dispositif de performance du programme 148. Cet indicateur vise à rationaliser le coût des places en crèche afin d'augmenter le nombre de berceaux. Selon le projet annuel de performance du programme annexé au projet de loi de finances pour 2020, « *la prévision pour 2020 prévoit une poursuite de la baisse de coût moyen annuel de réservation, en cohérence avec un mouvement progressif de renouvellement des marchés de réservation dans des conditions financières plus favorables à l'administration.* » La Direction générale de l'administration et de la fonction publique s'est fixée comme objectif un coût moyen de 8 000 € par an pour 2020, contre 8 720 € en 2017.

Réactivée en 2007, la politique de réservation de places en crèche connaît une forte dynamique. En 2019, plus de 350 nouveaux berceaux ont été réservés au niveau déconcentré, portant le parc à plus de 3 600 places de crèches réservées au bénéfice des agents de la fonction publique d'État. Enfin, l'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes de la fonction publique du 30 novembre 2018 prévoit de réserver 1 000 places en crèches supplémentaires à horizon 2021. Cela explique la hausse de 10 % des crédits consacrés à cette prestation, qui passe de 25,5 millions d'euros à 28,2 millions d'euros.

4. Le triplement de la dotation au logement d'urgence

Depuis 2013, des logements d'urgence sont mis en place au niveau déconcentré. Ces logements permettent aux agents soudainement placés dans des circonstances d'urgence sociale ainsi qu'à ceux exprimant un besoin provisoire de logement, à la suite d'une nouvelle affectation par exemple, de bénéficier d'un logement temporaire.

Le triplement de la dotation au logement d'urgence est prévu dans le projet de loi de finances pour 2020. Elle passe de 310 000 € en 2019 à 1 million d'euros en 2020, soit une **augmentation de 222 %**.

C. L'APPUI AUX RESSOURCES HUMAINES

L'action n° 3 Appui et innovation des ressources humaines regroupe aujourd'hui le financement de quatre fonds interministériels. Anciennement intitulée *Apprentissage*, cette action ne porte plus les crédits qui y sont dédiés depuis le 1^{er} janvier 2019.

(1) Le coût moyen est obtenu en effectuant le rapport du coût complet de réservation des berceaux (coût de la réservation sur toute la durée du marché, même lorsque celui-ci court d'une année civile à l'autre) sur le nombre de berceaux pour l'année considérée.

Selon les documents budgétaires, l'ensemble constitué par ces fonds permet à la DGAFP de « *répondre aux objectifs fixés par le décret du 22 décembre 2016 par la valorisation d'initiatives de proximité et la diffusion des principales innovations* » en matière de gestion des ressources humaines.

Le projet de loi de finances pour 2020 fixe à **5,7 millions d'euros la dotation de l'action 3** contre 4,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019, en raison, notamment, de la **création d'un fonds pour l'égalité professionnelle en 2019**.

1. Le maintien des crédits des trois fonds existants

Les crédits sont maintenus au même niveau pour les trois fonds déjà prévus en loi de finances initiale pour 2019. Le fonds d'innovation RH (FIRH) reçoit 1 million d'euros de crédits de paiement tandis que le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIACT) reçoit 1,1 million d'euros de crédits de paiement pour l'année 2020. Le fonds des systèmes d'information RH (FSIRH) reçoit quant à lui 1,32 million d'euros de crédits budgétaires qui serviront à couvrir les coûts de développement et de fonctionnement de certains projets de systèmes d'information structurantes pour la modernisation des processus de gestion des ressources humaines.

2. La création d'un fonds pour l'égalité professionnelle

La nouveauté introduite par le projet de loi de finances pour 2020 est la création d'un **fonds pour l'égalité professionnelle (FEP) entre les femmes et les hommes, doté d'1 million d'euros pour l'année 2020**.

Créé par une circulaire du 22 février 2019⁽¹⁾ du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, ce fonds est financé par les pénalités liées au dispositif des nominations équilibrées qui figure à l'article 6 quater de la loi du 13 juillet 1983 dite loi « Le Pors »⁽²⁾, les employeurs publics de l'État ne respectant pas leurs obligations légales en termes de nominations étant tenus de payer des pénalités. Au cours de l'année 2019, ce fonds est autofinancé sur le programme 148.

(1) *Circulaire du 22 février 2019 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans la fonction publique de l'État.*

(2) *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.*

Les documents budgétaires précisent que **ce fonds sera piloté par la DGAFP, en lien avec le Service aux droits des femmes et à l'égalité de la Direction générale de la cohésion sociale**. Il cofinancera des initiatives d'employeurs publics par le biais d'appels à projet. Les projets peuvent porter sur des dispositifs favorisant la mixité des métiers et la constitution de viviers mixtes, la lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes, la mise en place de sensibilisation, de formation ou d'action de communication sur la thématique de l'égalité, ainsi que des études et travaux de recherche.

Selon les éléments transmis aux rapporteurs par la DGAFP, le FEP a rencontré un certain succès depuis sa création en février dernier. Plus de **cinquante administrations et opérateurs publics** de l'État se sont ainsi mobilisés en deux mois, afin de déposer leurs projets, qui ont été examinés par le comité de sélection piloté par la DGAFP. Ce comité a retenu 42 projets, soit 82 % des dossiers déposés, pour un **financement total de 576 000 €**. Les projets sélectionnés doivent aboutir d'ici la fin de l'année 2019 et feront l'objet d'une évaluation et d'un bilan présenté au Conseil commun de la fonction publique (CCFP) au printemps 2020.

II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

En vertu de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, la mission *Crédits non répartis* se compose des deux dotations suivantes :

– « *une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* » prévue au programme 551 ;

– « *une dotation pour dépenses accidentelles destinées à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles* » inscrite au programme 552.

A. LE PROGRAMME 551 : FINANCER LES MESURES DU DERNIER RENDEZ-VOUS SALARIAL

Ce programme n'est qu'exceptionnellement doté d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Les crédits pour rémunération des agents de l'État sont généralement répartis entre les missions et les programmes supportant des crédits de masse salariale.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit de doter le programme 551 de 26 millions d'euros en AE et en CP. Selon les documents budgétaires, « *ces crédits sont destinés à financer des mesures annoncées lors du rendez-vous salarial entre le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales en 2019* » du mardi 2 juillet dernier. **Applicables à compter du 1^{er} janvier 2020, ces mesures sont au nombre de trois.**

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

D'une part, la dotation servira à **financer la revalorisation du régime indemnitaire au bénéfice de certains agents de la filière sociale interministérielle**, en cohérence avec leur positionnement en catégorie A (assistants sociaux et conseillers techniques de service social).

D'autre part, elle permettra d'assurer la **revalorisation de 2,25 € du barème de remboursement des frais de repas des agents en formation ou en mission**, qui passe de 15,25 € à 17,5 € Ces frais n'avaient pas été revalorisés depuis 2006.

Enfin, elle garantira le **déploiement du « forfait mobilité durable », à hauteur de 200 € par an**. Ce forfait doit inciter les agents à effectuer les trajets domicile-travail avec des modes alternatifs de mobilité douce (vélo, covoiturage, services de mobilité durable).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551 DEPUIS 2009

(en millions d'euros)

Année	2009	2010 à 2015	2016	2017	2018	2019	PLF 2020
Crédits ouverts AE=CP	150	0	11,44	0	0	52,75	26
Exécution AE=CP	150	0	11,44	0	0	52,75	–

Source : documents budgétaires.

B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552

1. Une hausse de la budgétisation depuis 2018 liée à la réduction du taux de mise en réserve

Les crédits de ce programme visent à couvrir les surcoûts exceptionnels et urgents intervenant en cours d'exercice en raison d'aléas climatiques ou sanitaires, pour lesquels il est impossible de recourir à l'application du principe d'auto-assurance ⁽¹⁾ budgétaire au sein de la mission ou du programme concerné.

(1) Pour rappel, le principe d'auto-assurance signifie que « les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission [sont] gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires ». Ce principe a été posé pour la première fois par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Depuis l'adoption de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 ⁽¹⁾, les crédits de ce programme sont stables à hauteur de 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP. Ceci constitue, en fait, une augmentation globale de 100 millions d'euros qui s'explique par la **forte réduction du taux de mise en réserve des crédits** (hors masse salariale), passé de 8 % à 3 % en 2018. La diminution de ce taux limite en effet les possibilités de redéploiements entre ministères en cours d'année, en cas de survenance d'événements imprévisibles.

En exécution, les fonds de la DDAI sont en partie utilisés pour abonder les fonds spéciaux du programme 129 *Coordination de l'action du Gouvernement* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Le décret du 2 septembre 2019, non publié, a ouvert 13,64 millions d'euros en AE et en CP. Le taux de consommation actuel de la dotation s'élève à 3 % en AE et 11 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

Année		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PLF 2020	Évolution 2012-2020
Crédits ouverts	AE	332,9	334,15	335,0	314,42	324,0	324,0	424,0	424,0	424,0	+ 27,4 %
	CP	32,99	34,15	35,0	14,42	24,0	24,0	124,0	124,0	124,0	+ 276 %
Exécution	AE	137,67	9,97	105	312,25	324,0	129,82	310,25	–	–	–
	CP	28,67	9,97	330	12,25	24,0	17,2	10,65	–	–	–

Source : documents budgétaires.

La différence de 300 M€ entre les AE et les CP s'explique par la nécessité, pour les administrations, de faire face à un besoin d'engagements ponctuel et imprévisible. C'est le cas pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées, lorsqu'elles doivent de façon urgente se relocaliser, à l'initiative des précédents bailleurs ou de l'administration elle-même. La signature d'un bail privé nécessite en effet de disposer rapidement d'AE couvrant la totalité de la durée de ce bail, soit généralement 6 ou 9 ans. En 2016, elle a ainsi été mobilisée à hauteur de 80 millions d'euros en AE au profit du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Elle a permis de signer un nouveau bail de 9 ans, dans le cadre du plan de relogement des services de la direction générale de l'INSEE à Montrouge.

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

2. Poursuivre le mouvement de revalorisation des montants de la DDAI

La publication du rapport de mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances est revenue sur l'usage de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. **Selon le rapporteur de cette mission d'information, il faut « accroître et sincérifier la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. »**⁽¹⁾ Alors que la Cour des comptes relève que la DDAI est « tombée en désuétude »⁽²⁾, les documents budgétaires montrent qu'elle sert exclusivement à financer des sous-budgétisations, notamment une sous-budgétisation de 100 M€ destinée à l'augmentation de la dotation en capital du mécanisme européen de stabilité en 2018.⁽³⁾

Dès lors, la mission suggère de revaloriser les crédits de la DDAI afin de réduire encore le taux de mise en réserve, qui continue d'être appliqué en parallèle, à des dépenses obligatoires ou inéluctables. La mission s'est notamment appuyée sur les pratiques étrangères. Par exemple, l'équivalent de la DDAI au Royaume-Uni est budgétisé à hauteur de 3,5 milliards d'euros en 2016. Cette revalorisation s'accompagnerait d'un renforcement du contrôle du Parlement sur l'emploi des crédits.

Les rapporteurs spéciaux partagent le constat et les recommandations issues du rapport de cette mission d'information. Ils appellent ainsi à faire de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles une vraie réserve transversale, à utiliser en cas de dernier recours, quand tous les autres leviers de redéploiement ne peuvent pas être activés.

(1) Rapport d'information (n° 2210, XVe législature) de M. Laurent Saint-Martin au nom de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, septembre 2019, pp. 127-128.

(2) Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, p. 168.

(3) Décret n° 2018-1241 du 26 décembre 2018 portant ouverture et annulation de crédits a ouvert 100 M€ en AE et CP sur le programme 336 Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité, de la mission Engagements financiers de l'État.

SECONDE PARTIE : LA DGAFP, VÉRITABLE DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT ?

L'objet de cette seconde partie est de mener une analyse ciblée des évolutions récentes concernant le rôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Au cours des auditions menées dans le cadre de ce présent rapport, les rapporteurs spéciaux ont en effet constaté un **cloisonnement excessif de la gestion des ressources humaines de l'État**, susceptible de remettre en cause la capacité de la DGAFP à assurer pleinement l'exercice de ses missions de direction des ressources humaines de l'État. Par ailleurs, la DGAFP apparaît comme la seule DRH de France qui ne nomme personne.

Cette seconde partie revient donc sur les objectifs fixés par le décret du 22 décembre 2016 ⁽¹⁾ avant de s'intéresser aux principales avancées consacrées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽²⁾. Enfin, les rapporteurs spéciaux présentent certaines recommandations afin de parvenir à une gestion plus optimale des ressources humaines de l'État.

I. LES OBJECTIFS AMBITIEUX DU DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 2016

Le décret du 22 décembre 2016 précise le rôle de la DGAFP dans ses missions de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines commune à l'ensemble de la fonction publique. Le décret lui confère, **uniquement pour la fonction publique de l'État**, les missions de direction des ressources humaines.

A. L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

Depuis l'entrée en vigueur du décret précité, la DGAFP conduit un chantier transversal de rénovation de cadre des ressources humaines de la fonction publique de l'État. À ce titre, elle a élaboré une offre de services pour accompagner la mise en œuvre des transformations ministérielles.

(1) Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

(2) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

1. Le lancement d'un marché public interministériel

Selon les éléments transmis aux rapporteurs, un **marché public interministériel de prestations de conseil en matière de ressources humaines a été lancé en partenariat avec la Direction des achats de l'État (DAE)**. Notifié en décembre 2018, l'accord-cadre référence **5 groupements de prestataires** et couvre un vaste spectre de prestations. Ces dernières concernent notamment l'appui aux transformations, l'accompagnement au changement, l'appui aux mobilités et le renforcement de la fonction ressources humaines.

En outre, **19 unités d'œuvre sont directement mobilisables par les ministères par l'émission de bons de commande** permettant d'assurer un accompagnement rapide des transformations envisagées. Pour les besoins non-couverts par ces unités d'œuvre, les ministères ont la possibilité de passer des marchés subséquents auxquels les prestataires référencés sont tenus de répondre.

2. Le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines

La loi de finances pour 2019 a acté la création du fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) piloté par la DGAFP et doté de près de 50 millions d'euros. Ce fonds n'est pas porté par le programme 148 *Fonction publique* mais par le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Avec ce nouvel outil, la Direction est en mesure de renforcer l'accompagnement des transformations ministérielles ayant un fort impact en matière de ressources humaines.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, « *le FAIRH permet de cofinancer la conception comme la mise en œuvre opérationnelle des projets de transformation des services de l'État dans leurs aspects ressources humaines. À ce titre, les ministères et les opérateurs de l'État peuvent présenter des demandes de cofinancement portant sur des mesures indemnitaires non-récurrentes (indemnités de départ volontaire, primes d'accompagnement des mobilités géographiques et fonctionnelles) et des actions de formation et d'accompagnement individuel (bilan de compétence, coaching, soutien à la création d'entreprise, etc.) et collectif (études d'impact en matière de ressources humaines, prestations d'appui à la conception et au pilotage de la transformation...).* » Un cahier des charges, publié sur le portail de la fonction publique et diffusé auprès des directions des ressources humaines ministérielles, précise les actions éligibles au fonds et présente la gouvernance mise en place.

3. Le lancement d'une mission de préfiguration d'une agence de reconversion pour les agents de l'État

L'audition de la DGAFP a permis de faire un point sur l'état d'avancement de l'agence de reconversion pour les agents de l'État, décidée par le Gouvernement lors du Comité interministériel de la transformation publique (CITP) d'octobre 2018. **Les rapporteurs se félicitent qu'une personne issue du secteur privé ait spécialement été recrutée pour préfigurer cette agence.** Selon eux, c'est une **ouverture plus que symbolique** à une prise en compte des bonnes pratiques issues du monde des entreprises.

Cette agence est en effet bienvenue, à l'heure où de nombreux ministères ont entamé la transformation de leur organisation. Or, comme le soulignent les documents budgétaires, *« l'anticipation des transitions professionnelles reste très inégale au sein des départements ministériels. Les perspectives d'évolution proposées aux agents publics sont le plus souvent limitées au service dans lequel ils exercent leurs fonctions. »* Dès lors, l'agence entend favoriser la reconversion des agents au sein d'un même bassin d'emploi, en permettant des mobilités entre les différents services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements de santé et vers le secteur privé.

Si les rapporteurs spéciaux soutiennent cette initiative, ils attirent l'attention du Gouvernement sur la nécessité de répondre aux problématiques RH au plus près du terrain. Ils forment le vœu que cette future agence développe des points d'entrée dans chacun des services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, comme l'a rappelé M. Thierry Le Goff, directeur général de la DGAFP, la création de cette agence ne doit pas s'accompagner d'un mouvement de déresponsabilisation des ministères dans la gestion des carrières de leurs personnels. Les rapporteurs y veilleront.

B. LA CRÉATION D'UN COMITÉ DE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

Créé par le décret du 22 décembre 2016, le comité de pilotage des ressources humaines de l'État (COPIL des DRH de l'État) a pour objectif de **développer l'approche collégiale dans la définition des orientations interministérielles** et la cohérence des politiques de ressources humaines ministérielle.

Ce comité de pilotage des ressources humaines de l'État s'est réuni à plusieurs reprises au cours de ces derniers mois. Si les nombreux échanges sur le projet de loi de transformation de la fonction publique ont marqué la période, les travaux du COPIL ont également porté sur la préparation des élections professionnelles de décembre 2018, la mise en œuvre du nouvel accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ou encore la réforme des dispositifs indemnitaires d'accompagnement des restructurations.

Enfin, la DGAFP coordonne certains réseaux qui lui permettent de recueillir, dès la phase de conception d'un nouveau dispositif, des informations précises quant aux besoins de chaque ministère. En ce sens, la réunion du réseau de correspondants ministériels et du réseau issu des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (cf. *infra*) garantit la continuité des politiques de ressources humaines sur tout le territoire.

II. LES ÉVOLUTIONS APPORTÉES PAR LA LOI DU 6 AOÛT 2019 DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La loi du 6 août 2019 a profondément rénové la gestion des ressources humaines de l'État. Les rapporteurs spéciaux souhaitent mettre l'accent sur les avancées qui, selon eux, sont les **plus favorables à la définition d'une vraie politique de gestion des ressources humaines.**

A. LA RÉORGANISATION DU DIALOGUE SOCIAL

1. Une participation confortée des organisations syndicales au dialogue social

La loi prévoit désormais la participation des fonctionnaires – par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux – à la **définition des orientations en matière de politique de ressources humaines telles que déterminées par les lignes directrices de gestion (LDG)** ainsi qu'à l'examen de décisions individuelles.

L'article 30 de la loi fait ainsi obligation aux LDG de fixer, d'une part, « *les orientations générales en matière de mobilité* » (mutation et mobilité) et, d'autre part, « *les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours* » (promotion et avancement). Ces LDG sont adoptées par chaque administration et **détermineront la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).**

2. La réorganisation des instances de dialogue social : l'infusion des bonnes pratiques du secteur privé dans la fonction publique

L'article 4 de la loi organise la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour aboutir à une plus grande cohérence dans l'exercice des attributions confiées à ces deux structures. Par conséquent, des comités sociaux d'administration sont créés dans la fonction publique de l'État tandis que des comités sociaux territoriaux et des comités sociaux d'établissement sont prévus pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Cette fusion interviendra en 2022 lors du renouvellement général des instances dans la fonction publique.

3. Un resserrement du périmètre d'intervention des commissions administratives paritaires (CAP)

L'article 10 de la loi a **recentré les missions des CAP sur les seules décisions individuelles** dont l'examen est susceptible d'apporter une véritable garantie pour les agents publics. À compter de 2022, les CAP seront ainsi **constituées par catégorie hiérarchique et non plus par corps et cadre d'emplois**. Dès lors, les questions individuelles des agents publics seront traitées par la CAP correspondante, sans que les distinctions de corps et de grade n'entrent en jeu.

Les lignes directrices de gestion fixeront les décisions relatives aux mutations et mobilités à partir du 1^{er} janvier 2020 et de promotion interne et d'avance de grade à partir du 1^{er} janvier 2021.

B. L'ÉLARGISSEMENT DU RECOURS AU CONTRAT POUR LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Dans la perspective de favoriser l'intégration des compétences professionnelles issues du secteur privé dans les pratiques de l'administration, **le recours au contrat est élargi par la loi**.

D'une part, **l'article 16 permet d'ouvrir le contrat aux emplois de direction** dans les trois versants de la fonction publique, sous réserve de certaines garanties, notamment en matière déontologique.

D'autre part, **l'article 17 crée le « contrat de projet »**, lequel sera défini autour d'un objet ou d'un besoin précis de l'administration, pour une durée déterminée. Ce type de contrat permet ainsi le recrutement d'un agent pour une mission ponctuelle et déterminée selon une **durée modulable en fonction de la durée du besoin**.

Enfin, **l'article 18** prévoit l'élargissement des cas autorisant le recrutement d'agents contractuels dans la fonction publique de l'État sur les emplois permanents. Il ouvre de manière indifférenciée au fonctionnaire et au contractuel les emplois des établissements publics de l'État

C. L'EXPÉRIMENTATION D'UNE RUPTURE CONVENTIONNELLE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Pour une période de 6 ans, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2025, **une rupture conventionnelle expérimentale est mise en place, notamment pour les agents publics de la fonction publique d'État**. Par ce nouvel outil, inspiré du secteur privé, la loi entend mieux accompagner la reconversion professionnelle des agents publics volontaires et favoriser la fluidité des carrières entre les secteurs public et privé. La DGAFP a précisé qu'un dispositif analogue était prévu pour les agents contractuels sous contrat à durée indéterminée (CDI).

L'aboutissement d'une procédure de rupture conventionnelle aboutira à une radiation des cadres pour le personnel statutaire ou une fin de contrat pour les agents sous contrat. Une indemnité sera versée à l'agent public concerné. Cette indemnité ne pourra pas être inférieure à un montant fixé par décret et devra être intégralement remboursée en cas de retour dans l'emploi public dans les six ans suivant la rupture conventionnelle. L'article 72 de la loi prévoit qu'une convention entre toutes les parties est signée afin de fixer l'indemnité et les modalités précises de la rupture conventionnelle.

III. VERS UNE VÉRITABLE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

En dépit des nombreuses initiatives qui découlent des textes récents en matière de gestion des ressources humaines, les rapporteurs spéciaux soulignent que des obstacles demeurent dans la conduite d'une gestion véritablement unifiée des ressources humaines.

Les rapporteurs regrettent que la gestion des ressources humaines (GRH) publique souffre aujourd'hui d'un retard dans la mise en œuvre d'une véritable politique RH de l'État. Selon eux, ce retard s'explique par :

– **des raisons structurelles** : le statut et les moyens de la DGAFP sont insuffisants pour assumer une GRH publique ambitieuse. Le caractère interministériel s'érige aussi, *de facto*, en obstacle à une GRH unifiée.

– **l'absence d'une politique de rémunération unifiée et transparente** : aujourd'hui, la politique de rémunération est peu lisible et peu attractive. Elle n'inclut aucun pilotage effectif de la masse salariale ni aucun dispositif d'évaluation et de reconnaissance des agents. Pourtant, **la politique de rémunération est la « mère » des politiques RH** : en ce sens, tant que celle-ci n'est pas solidement affirmée, unifiée et pilotée, les autres politiques RH menées par la DGAFP peineront à trouver leur légitimité et leur efficacité. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, **les rapporteuses spéciales avaient déjà**

alerté le Gouvernement sur ce point. Il leur semblait nécessaire *« de pouvoir harmoniser les référentiels de rémunération afin de rendre lisibles et comparables tous les éléments de rémunération directe et indirecte auxquels les agents peuvent prétendre. Elles souhaitent également « rendre plus cohérente la politique de rémunération des contractuels pour faire de ce statut une opportunité pour des agents qui y trouveraient un intérêt et pour les salariés du secteur privé qui souhaiteraient s’engager dans un parcours dans le service public ».* C’est pourquoi les rapporteuses préconisaient *« la création de véritables responsables « rémunération et avantages sociaux » au sein des ministères et de la DGAFP afin d’avoir une réflexion d’ensemble et un pilotage plus global de la politique de rémunération dans la fonction publique d’État a minima. »*

– **la faible dimension « politique de développement des RH » :** la politique de recrutement (communication de recrutement, marque employeur de l’État, attraction et rétention des talents publics), la politique de responsabilité sociale et environnementale (développement durable, équilibre des temps de vie, santé au travail, lutte contre les risques psycho-sociaux) ou les enjeux de l’intégration des systèmes d’information RH semblent aujourd’hui insuffisamment pris en compte dans la définition des politiques RH menées par l’État. Enfin, **les rapporteurs appellent à la fiabilisation des données RH nécessaires au pilotage et à l’évaluation des dites politiques RH.**

A. LEVER LES OBSTACLES À UNE GESTION PLUS UNIFIÉE DES RESSOURCES HUMAINES DE L’ÉTAT

Beaucoup d’obstacles constituent aujourd’hui un frein à une gestion plus unifiée et plus transversale des ressources humaines de l’État. Outre le cloisonnement de la gestion des carrières des agents publics, les rapporteurs souhaitent également prêter une attention particulière à la fragmentation des régimes indemnitaires, en dépit de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP).

1. Un cloisonnement excessif de la gestion des ressources humaines

Comme le relève le rapport de MM. Jean Launay et Michel Zumkeller⁽¹⁾, la gestion des ressources humaines, et plus spécifiquement des carrières, *« s’inscrit dans une logique par ministère et par corps »* qui *« ne permet pas une gestion optimale des ressources »*. Les auteurs du rapport concluent également que *« la fonction RH l’État ne peut se résumer à une simple coordination des actions ministérielles mais devrait plutôt se rapprocher d’une gestion unifiée procédant d’une stratégie globale. »*

(1) Rapport d’information (n° 3809, XV^e législature) de MM. Jean Launay et Michel Zumkeller en conclusion des travaux de la mission d’évaluation et de contrôle (MEC) sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique, juin 2016.

Les auditions du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, M. Olivier Dussopt et de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique ont permis de confirmer ces conclusions. À ce titre, **l'action sociale interministérielle du programme 148 est révélatrice du fonctionnement en silo de chaque ministère**. Si elle entend être un « filet de sécurité » à destination des agents publics relevant des ministères les moins bien dotés en prestations sociales, elle ne permet pas de conduire une stratégie globale quant à l'élaboration des dispositifs sociaux plus ambitieux qui pourraient bénéficier à tous les agents, indépendamment de l'administration dont ils relèvent.

2. Le RIFSEEP : une réponse partielle au morcellement des régimes indemnitaires

En 2013, il existait déjà plus de **1 700 régimes indemnitaires différents au sein de la fonction publique d'État**, rendant impossible la gestion interministérielle des régimes.

Issu du décret du 20 mai 2014⁽¹⁾, le **RIFSEEP s'est progressivement substitué à la prime de fonction de résultat (PFR)** qui constituait, jusqu'en 2012, l'instrument unique de rationalisation du paysage indemnitaire pour la filière administrative. Applicable à la grande majorité des filières métier et à toutes les catégories, le RIFSEEP se compose de deux volets détachables :

– le socle de base obligatoire, l'indemnité relative aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE), a trait aux responsabilités exercées ;

– le second volet, le complément indemnitaire annuel (CIA), est facultatif et doit reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

Au 1^{er} janvier 2019, près de 360 000 agents de l'État, appartenant à 265 corps et emplois ministériels et interministériels, bénéficient du RIFSEEP. En outre, le dispositif de performance du programme 148 comporte un indicateur intitulé « *Part des agents ayant basculé dans le dispositif RIFSEEP* » qui fixe un objectif cible de 100 % pour l'année 2020, avec toutefois une prévision de 90 % et une réalisation à hauteur de 85,8 % en 2018. Bien que sa montée en charge constitue une avancée réelle quant à la lisibilité et à la simplification de la politique salariale de l'État, **le RIFSEEP n'apporte qu'une réponse partielle au morcellement des régimes indemnitaire.**

(1) Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Comme le souligne le rapport précité ⁽¹⁾, la contribution du RIFSEEP « *au processus d'harmonisation indemnitaire tient seulement à l'instauration de plafonds indemnitaires pour chaque corps, indépendamment du ministère d'appartenance. Les ministères demeurent toutefois libres de fixer les indemnités du RIFSEEP dans les limites fixées pour chaque corps par un arrêté.* »

Dès lors, le RIFSEEP n'a que très peu d'effet sur l'unification du paysage indemnitaire, dans la mesure où chaque ministère continue à fixer ses propres rémunérations, sans qu'aucune coordination n'intervienne au niveau interministériel.

Les rapporteurs spéciaux forment ainsi le vœu qu'une politique plus ambitieuse de rationalisation du paysage indemnitaire soit poursuivie au niveau interministériel, afin de faciliter à l'avenir le pilotage unifié des ressources humaines au niveau interministériel.

3. Mieux piloter la masse salariale

Une vraie politique de rémunération doit inclure, d'une part, un pilotage de la masse salariale et, d'autre part, un système d'évaluation de la performance. En ce sens, la résolution adoptée par l'Assemblée nationale ⁽²⁾, pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des effectifs et de la masse salariale de l'État comporte des recommandations utiles.

Dans le sillage de cette résolution, les rapporteurs regrettent « *l'absence de document permettant un suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État* ». Ils souhaitent ainsi rappeler qu'une éventuelle révision de la loi organique relative aux lois de finances serait une opportunité pour y inscrire une obligation de publication d'un document budgétaire unique qui retracerait l'évolution détaillée de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs. Enfin, le fonctionnement des systèmes d'information ressource humaines (SIRH) de l'État doit être amélioré. Pour ce faire, l'architecture des SIRH pourrait être revue, afin d'y inclure des indicateurs permettant le suivi, d'année en année, des dépenses de personnel.

(1) Rapport d'information (n° 3809, XV^e législature) de MM. Jean Launay et Michel Zumkeller en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique, juin 2016.

(2) Résolution, adoptée par l'Assemblée nationale, pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des effectifs et de la masse salariale de l'État.

B. MENER DE VÉRITABLES POLITIQUES RH INTERMINISTÉRIELLES

1. Développer une politique de recrutement unifiée : créer une marque employeur pour rendre la fonction publique plus attractive

Deux problèmes semblent aujourd'hui empêcher la création d'une marque employeur de l'État.

En premier lieu, les rapporteurs constatent un problème vocationnel : il existerait une « crise des vocations pour le service public ». Par exemple, les voies parallèles d'entrée à l'école nationale d'administration (ENA) ont connu une évolution négative, bien que la stabilité du taux de présentation au concours externe soit constatée.

En second lieu, les rapporteurs soulignent qu'il existe un problème d'attractivité de la fonction publique. Les outils de recrutement apparaissent inadaptés. Si le lancement en février 2019 de la plateforme « Place de l'emploi public » constitue une avancée, les rapporteurs regrettent que le *marketing* et les fonctionnalités de ce nouvel outil ne permettent pas de réaliser un recrutement affinitaire. Les critères proposés par le site internet sont insuffisamment adaptés à la mise en œuvre d'un *matching* affinitaire, qui consiste à orienter le recrutement d'une personne en fonction de sa personnalité et de sa motivation.

Dès lors, **les rapporteurs spéciaux forment le vœu que la « Place de l'emploi public » devienne une vraie plateforme de recrutement fondée sur une marque employeur rénovée**, avec des fonctionnalités permettant de conduire un recrutement affinitaire. L'exemple proposé par l'armée de terre, à travers sa plateforme www.sengager.fr, peut constituer une source d'inspiration.

Les rapporteurs spéciaux attirent également l'attention du Gouvernement sur la nécessité de définir une marque employeur crédible et lisible, capable de renforcer l'attractivité de la fonction publique et de faire gagner l'État dans la « guerre des talents »⁽¹⁾.

(1) Concept né dans les années 1990 pour symboliser la compétition que se livrent les employeurs dans l'objectif d'attirer les meilleurs profils.

2. Mettre en place une GRH « de proximité » : accroître la territorialisation des politiques de ressources humaines

La territorialisation de la GRH publique a vocation à développer une GRH « de proximité », plus agile, plus humaine et plus efficace.

a. Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les 15 plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)⁽¹⁾ sont placées auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) des préfetures de région. Ces plateformes assurent un rôle d'appui des services de l'État en région en répondant aux problématiques locales des ressources humaines.

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique relève que les PFRH « s'investissent de plus en plus dans de nouveaux champs d'intervention, tels que la conduite du changement et l'évolution des organisations de travail. »⁽²⁾ Ainsi, beaucoup de PFRH vont au-delà de leur feuille de route fixée par la DGAFP pour s'insérer dans des initiatives menées au niveau local, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Les PFRH constituent ainsi le premier vecteur de la territorialisation des politiques de ressources humaines. Elles sont au premier plan dans le déploiement du fonds d'innovation en matière de ressources humaines (FIRH) et du fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT), deux fonds portés par les crédits budgétaires de l'action 3 du programme 148.

Par ailleurs, les PFRH sont aussi l'un des premiers supports du volet RH du programme de transformation de l'action publique « Action publique 2022 ». Elles seront aussi mobilisées sur le chantier d'évolution de l'organisation territoriale des services publics.

b. La récente mise en place de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles

Le Premier ministre a présenté les orientations de la réforme de l'organisation territoriale de l'État par une circulaire du 12 juin 2019⁽³⁾ qui annonçait notamment la mise en œuvre de secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (DDI).

(1) 13 PFRH en France métropolitaine et 2 PFRH en outre-mer.

(2) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2018, DGAFP, p. 49.

(3) Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État.

Le 2 août 2019, une autre circulaire ⁽¹⁾ est venue présenter le périmètre des missions et les modalités d'organisation de ces SGC. Trois principes directeurs les caractérisent.

D'une part, la collégialité est le principe cardinal des SGC. Placés sous l'autorité d'un responsable lui-même placé sous l'autorité du préfet, les SGC reposent sur le principe d'une gouvernance collégiale et d'engagements de service formalisés par une convention. Ces SGC ont vocation à réaffirmer le rôle des chefs de service dans l'exercice de leurs missions. **Des référents de proximité appartenant au SGC seront adossés auprès de chaque directeur dont la mission consistera à apporter un appui au pilotage et au management.**

D'autre part, l'inter-ministériarité caractérise les SGC. Ces derniers ont vocation à regrouper des fonctions supports communes aux préfetures et aux DDI (achats, ressources humaines, etc.) Cette mutualisation des fonctions supports s'accompagnera d'une mutualisation des ressources humaines.

Enfin, la rationalisation des coûts est le dernier principe-clé des SGC. Elle se traduira par le rapprochement des régimes indemnitaires et la définition de règles de gestion en matière de ressources humaines.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent du mouvement de territorialisation des politiques des ressources humaines et veilleront à la mise en œuvre effective des SGC.

3. Mobiliser et développer la communauté des managers publics : renforcer l'identité, la formation et la solidarité managériales

Pour les rapporteurs, la politique de développement managériale est confrontée à un triple défi : créer un référentiel de valeurs et de compétences du manager public, développer la formation au management et animer la communauté des managers publics pour plus de solidarité et de partage de pratiques.

a. Vers la création d'un référentiel de valeurs et de compétences du manager public

Les rapporteurs spéciaux souhaitent la création d'un référentiel interministériel des valeurs et des compétences du manager public. Selon eux, ce référentiel serait de nature à renforcer l'identité des managers publics en clarifiant l'ensemble des compétences et des connaissances attendues des managers.

(1) *Circulaire du Premier ministre du 2 août 2019 relative à la constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.*

b. Le développement de la formation des managers publics et l'animation de la communauté

Le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État, élaboré par la DGAFP en concertation avec les ministères, a été publié en mai 2018 en application du décret du 22 décembre 2016. Le troisième axe de ce schéma, intitulé « La fonction managériale » prévoit certaines mesures en faveur d'une meilleure prise en compte des besoins des encadrants dans la fonction publique d'État. L'objectif est de les accompagner dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice de leurs responsabilités managériales.

Depuis plus d'un an maintenant, les deux objectifs associés à cet axe se déploient dans toutes les administrations. Il s'agit en premier lieu de diffuser une culture managériale commune en rendant obligatoire une formation au management pour tout primo-encadrant et tout agent nommé à la direction d'un opérateur ministériel et en proposant des modules adaptés aux besoins de formation des managers tout au long de leurs parcours professionnels. En second lieu, le schéma fixe pour objectif de former les cadres aux enjeux de l'égalité professionnelle, de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes.

4. Améliorer la qualité de vie au travail

L'amélioration de la qualité de vie au travail passe par deux axes principaux. Il s'agit, d'une part, de faciliter l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et, d'autre part, de prévenir et de mieux prendre en charge les risques psycho-sociaux.

Au-delà des mesures d'action sociale interministérielle (ASI) financées par le programme 148 et décrites dans la première partie du présent rapport, la DGAFP a réalisé un guide de la qualité de vie au travail (QVT), dans le cadre de la convention de partenariat qui la lie à l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Ce guide a été publié à l'été 2019.

a. Faciliter l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle

L'entrée dans une démarche de qualité de vie au travail peut favoriser la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle. Les rapporteurs spéciaux forment ainsi le vœu que les administrations développent en leur sein des démarches systématiques visant à mieux diviser les différents temps qui structurent le quotidien des agents.

Le guide recommande « l'élaboration d'une charte des temps et de gestion des technologies de l'information et de la communication » qui prendrait en compte les nouvelles possibilités offertes par le télétravail ou les différentes mesures d'action sociale. Les rapporteurs s'associent à cette démarche.

b. Prévenir et mieux prendre en charge les risques psychosociaux (RPS)

En la matière, l'accord cadre du 22 octobre 2013 sert de référence aux administrations dans l'élaboration de leurs plans de prévention des risques psychosociaux.

L'accord-cadre du 22 octobre 2013 sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique

Cet accord définit les engagements de tous les employeurs publics :

1. Mener des politiques contribuant à supprimer ou, à défaut, réduire les tensions au travail et les exigences émotionnelles qui pèsent sur les agents ;
2. Redonner plus d'autonomie et de marge de manœuvre aux agents et notamment aux cadres ;
3. Favoriser le dialogue et les échanges sur le travail et au sein des équipes de travail, notamment en donnant aux instances représentatives des personnels les moyens de leur action ;
4. Veiller au respect des règles professionnelles et déontologiques de tous les agents dans le cadre des valeurs portées par la fonction publique.

De façon générale, les services des ressources humaines éprouvent de grandes difficultés à effectuer le passage du diagnostic des RPS à la mise en œuvre de plans d'action visant à mieux les prévenir. La mise en œuvre de l'accord cadre du 22 octobre 2013 sur la prévention des RPS s'en trouve ainsi limitée.

Inquiets de ce constat, les rapporteurs spéciaux appellent au renforcement de la mise en œuvre des plans de prévention des risques psychosociaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines et Crédits non répartis.

Le compte-rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale⁽¹⁾.

Suivant les recommandations des rapporteurs, la commission a adopté les crédits de ces deux missions.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) :

M. Thomas Cazenave, Délégué interministériel à la transformation publique

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

M. Thierry Le Goff, directeur général

M. Stéphane Lagier, chef de service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales

Mme Marie-Hélène Perrin, adjointe au sous-directeur de l'encadrement, des statuts et des rémunérations

Mme Marie-Alix Meier, cheffe du bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux

M. Alexandre Castet de Biaugue, chef du bureau de l'action sociale

Ministère de l'action et des comptes publics

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

Mme Marine Darnault, directrice adjointe du cabinet

M. Renan Megy, conseiller finances locales et FPT

M^e Frédéric Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, en charge d'une mission sur la réforme de la haute fonction publique

M. Luc Rouban, sociologue, spécialiste de la fonction publique, directeur de recherches à Sciences Po – Cevipof

ANNEXE : EXTRAITS DU SCHÉMA DIRECTEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE DES AGENTS DE L'ÉTAT (MAI 2018)

AXE III. LA FONCTION MANAGÉRIALE

Accompagner les encadrants dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice de leurs responsabilités managériales

7 Diffuser une culture managériale commune en rendant obligatoire une formation au management pour tout primo-encadrant et tout agent nommé à la direction d'un opérateur ministériel et en proposant des modules adaptés aux besoins de formation des managers tout au long de leurs parcours professionnels

Dédier des financements interministériels en vue de permettre à la communauté des agents de l'Etat d'accéder à des modules de formation actuellement déployés par les ministères au profit de leurs agents

2018

Engager l'élaboration d'un marché interministériel en vue de compléter l'offre existante

2019

8 Former les cadres aux enjeux de l'égalité professionnelle, de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes (harcèlement, sexisme...)

Engager l'élaboration d'un marché interministériel

2018