



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 235)

de finances pour 2018

TOME II

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

FONCTION PUBLIQUE

PAR Mme ÉMILIE CHALAS
Députée

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure pour avis au plus tard le 10 octobre 2017.

À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure pour avis. À la date de rédaction du présent rapport, 95 % des réponses lui étaient parvenues.

Le questionnaire budgétaire ayant été transmis au Gouvernement postérieurement au 10 juillet 2017, date prévue par l'article 49 précité, votre rapporteure pour avis remercie les services des ministères de leur collaboration.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	7
I. UNE PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES (+ 2,1 %).....	7
II. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE EN LÉGÈRE BAISSSE (- 3,5 %)	9
III. UN EFFORT SUBSTANTIEL EN FAVEUR DE LA MODERNISATION DE LA « POLITIQUE RH » DE L'ÉTAT (+ 17 %).....	10
1. La réalisation de l'objectif de 10 000 apprentis en poste dans la fonction publique de l'État en 2018	10
2. Le renforcement du rôle de la DGAFP en tant que DRH de l'État et de nouveaux crédits destinés à l'appui RH	11
SECONDE PARTIE : QUELLE FONCTION PUBLIQUE POUR DEMAIN ?	13
I. RÉDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC AVANT D'ENVISAGER LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	14
A. L'AMBITION DU PROCESSUS « ACTION PUBLIQUE 2022 ».....	14
1. Une méthode inédite, inclusive et moderne	14
2. Une association indispensable des parlementaires, des managers publics et des organisations syndicales à instaurer	18
3. La nécessaire clarification des compétences des administrations publiques	19
a. Clarifier les compétences entre les trois versants de la fonction publique.....	20
b. Clarifier les compétences au sein de chaque versant de la fonction publique	22
B. LES ÉLÉMENTS DU DÉBAT RELATIF À LA PERTINENCE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	25
1. Le poids des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique dans la dépense publique.....	25

a. Une modification du poids des effectifs entre les trois versants de la fonction publique entre 2005 et 2015 dont la tendance s’est inversée depuis trois ans	25
b. L’évolution récente de la masse salariale dans la fonction publique ne traduit pas les efforts différenciés de chacun des trois versants	30
2. Des écueils à éviter dans l’appréciation des efforts à fournir au sein des trois versants de la fonction publique	33
II. ... POUR UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS AGILE, PLUS PERFORMANTE ET PLUS ÉPANOUIE	35
A. DE NOMBREUX LEVIERS AU SERVICE DU CHANGEMENT	35
1. Profiter de la vague de départs en retraite prévue en 2020-2022 pour adapter les effectifs et les compétences aux besoins identifiés	35
2. Maîtriser l’évolution des dépenses de fonctionnement de la fonction publique grâce au processus de contractualisation	36
a. La contractualisation de la DGAFP avec chaque ministère	36
b. La contractualisation entre l’État et les collectivités territoriales	37
3. Approfondir la réorganisation territoriale des services publics dans les trois versants de la fonction publique	39
4. Valoriser la dématérialisation des procédures en renforçant le rôle de « l’Etat-plateforme » pour un service plus rapide et plus agile	40
B. LE FACTEUR-CLÉ DE SUCCÈS : L’ADHÉSION DES AGENTS PUBLICS À LA TRANSFORMATION DU SERVICE PUBLIC	41
1. Reconnaître la contribution des agents publics à la création de la richesse nationale grâce au service public rendu	42
2. Réinvestir politiquement la question RH	43
3. Renforcer le management et les leviers de motivation des agents	45
a. Recruter et former les cadres, en particulier les cadres intermédiaires, aux RH et à la conduite du changement	45
b. Améliorer la qualité de vie au travail	45
c. Favoriser les mobilités des agents entre les trois versants de la fonction publique selon une logique « métiers »	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
PERSONNES ENTENDUES	51
DÉPLACEMENT EFFECTUÉ	55
LES 12 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS	57

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec 5,448 millions de personnes employées dans la fonction publique de l'État, des collectivités territoriales ou de la fonction publique hospitalière (hors 192 000 emplois aidés), la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE au regard de la part de l'emploi public au sein de l'emploi total, qui s'élève à 20 %. Par comparaison, les pays nordiques tels que le Danemark, la Norvège et la Suède affichent des taux d'emploi publics proches ou supérieurs à 30 % de l'emploi total tandis qu'à l'autre extrémité de l'éventail, les pays d'Asie et d'Amérique s'appuient moins sur des agents publics. L'emploi dans le secteur public ne représente qu'environ 8 % de l'emploi total au Japon et en Corée du Sud, 10 % au Chili et au Mexique ⁽¹⁾.

Pour autant, la part de l'emploi public en France n'a cessé de progresser entre 1945 et 2015, passant d'un peu plus de 10 % de l'emploi total au sortir de la seconde guerre mondiale à plus de 15 % dans les années 1970 pour atteindre le niveau aujourd'hui constaté. Cette situation s'explique par l'étendue des missions de service public que notre pays a choisi de mettre en place et de développer, que ce soit sous la responsabilité de l'État, des élus locaux ou des organismes de sécurité sociale, pour tenir compte d'une demande croissante de nos concitoyens.

Or, si il y a quarante ans, nos finances publiques étaient encore parmi les plus équilibrées en Europe et supportaient cette tendance haussière, leur situation s'est progressivement dégradée, comme en témoigne la montée ininterrompue du poids de la dette publique dans le produit intérieur brut qui atteindra 96,8 % en 2018.

Les agents publics ne sont bien évidemment pas responsables de la dégradation de nos comptes publics et leur contribution à la progression de la richesse nationale mériterait d'être reconnue davantage. Néanmoins, l'heure des choix est venue : pour redresser nos comptes publics, il faut à la fois relancer la croissance économique et assumer la nécessité de réduire les dépenses publiques. Le Gouvernement s'inscrit dans cette démarche en se fixant l'objectif de réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022 afin de maîtriser la dette publique.

(1) OCDE, Panorama de l'emploi public, 2015, p. 91-93, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215082e.pdf?expires=1508147091&id=id&accname=guest&checksum=B9A49DCC2527A9D9E40BB0231925A32D>.

Cet objectif impose de réaliser plus de 60 milliards d'euros d'économies sur le champ des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale.

La question n'est donc plus de savoir si le périmètre des missions de service public est toujours adapté au regard des besoins des Français et de notre situation budgétaire mais bel et bien de déterminer celles que nous jugeons prioritaires pour y concentrer les moyens et de se demander quelle structure est la plus légitime ou la mieux placée pour l'exercer afin de clarifier les compétences de chacun. Une fois ce travail achevé, il conviendra d'en tirer les conséquences sur les effectifs et l'évolution de la masse salariale de la fonction publique.

C'est tout l'objet du processus « Action Publique 2022 » (AP 2022) annoncé dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et officiellement lancé par le Premier ministre le 13 octobre 2017. Outre l'ambition d'une méthode innovante pour transformer l'administration publique du point de vue de l'utilisateur, de l'agent public et du contribuable dans un sens positif, ce processus s'accompagne d'un fonds doté de 700 millions d'euros sur cinq ans pour financer les moyens de cette transformation, dans le cadre du Grand Plan d'Investissement.

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » du projet de loi de finances pour 2018 ne retrace évidemment pas l'ensemble des crédits publics nécessaires au fonctionnement et à la transformation du service public en France. Elle regroupe seulement quatre programmes budgétaires transversaux du budget de l'État : le programme 148 « *Fonction publique* », le programme 156 « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* », le programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* » et le programme 302 « *Facilitation et sécurisation des échanges* ».

Le présent rapport porte sur l'évolution, pour 2018, des crédits du programme n° 148 « *Fonction publique* » consacrés aux trois actions suivantes : la formation des fonctionnaires (action n° 1), les dépenses d'action sociale (action n° 2) et l'appui RH et l'apprentissage dans la fonction publique de l'État (action n° 3).

Il sera néanmoins l'occasion de s'interroger, plus globalement, sur la stratégie de pilotage et de transformation de la fonction publique annoncée par le Gouvernement pour la période 2018 à 2022 au regard du référentiel fixé par le Président de la République de réduire de 120 000 le nombre d'agents publics à cet horizon. Cela représente une baisse d'environ 2,2 % de l'ensemble des effectifs de la fonction publique et de 2,8 % sur les seuls champs de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière qui seraient concernés.

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

Le montant des crédits alloués au programme 148 *Fonction Publique* s'élève à 239,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) contre 240,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017.

Cela représente **une baisse d'un million d'euros soit – 0,4 %** par rapport à la loi de finances pour 2017, après une progression de + 4,5 % entre 2016 et 2017.

I. UNE PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES (+ 2,1 %)

Le montant global des dépenses de **l'action n° 1 « Formation des fonctionnaires »** s'élève à 84,39 millions d'euros en AE et CP contre 83,13 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017. Cette prévision budgétaire représente une **progression globale de 2,1 %** des crédits de formation des fonctionnaires après une augmentation de 6,3 % entre 2016 et 2017.

Ces crédits correspondent essentiellement aux subventions pour charge de service public versées aux opérateurs en charge de la formation initiale des futurs cadres supérieurs de l'État – l'École nationale d'administration (ENA) – ainsi que celle des futurs attachés d'administration formés dans les instituts régionaux d'administration (IRA).

La dimension « recrutement » inclut également depuis 2009 les classes préparatoires intégrées (CPI), mises en place dans le cadre de la promotion de l'égalité des chances, tandis qu'une part des crédits est enfin consacrée à la formation continue des agents selon une logique de « métiers ». À partir de 2018, le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie sera triennal (2018-2020) et orienté sur le développement de formations numériques pour faire face aux enjeux liés à la transition numérique.

Depuis 2011, la subvention pour charge de service public et le plafond d'emplois de l'ENA baissent régulièrement. En 2018, cette tendance se poursuit puisque la subvention diminue de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 pour atteindre 31,05 millions d'euros. **Le plafond d'emplois est réduit de 16 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, passant de 507 ETPT en 2017 à 491 en 2018 (– 10 ETPT d'élèves soit 170 élèves, – 2 ETPT de stagiaires de cycles préparatoires et – 4 ETPT de personnels permanents).

Sur la période 2009-2018, les emplois permanents de l'ÉNA ont diminué de 18 % (– 41 ETPT, dont 4 emplois de direction et 4 cadres A) **tandis que le nombre d'élèves a oscillé entre 160 et 180**, le passage de 170 à 180 élèves

en 2016 et 2017 ayant dû être intégralement financé par l'école grâce à des mesures d'économies en interne. L'école a également réussi à mener à bien et à accroître ses activités, notamment dans les domaines de la formation continue et de la coopération internationale qui lui procurent des ressources propres. Le directeur de l'ÉNA a précisé lors de son audition que le développement de ces activités était particulièrement nécessaire dès lors que **la subvention pour charge de service public de l'école couvre à peine la rémunération des élèves fonctionnaires. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'école doivent donc être financées intégralement sur ressources propres (11 millions d'euros en 2017, soit près de 25 % du budget de l'école).** Le déficit structurel de l'école est estimé entre 1,6 et 1,8 million d'euros selon les aléas budgétaires.

Votre rapporteure s'inquiète de la baisse continue du nombre d'emplois de stagiaires des cycles préparatoires aux concours internes et troisième concours (– 32 élèves sur la période 2011-2018, soit une baisse de 20 %) alors qu'il s'agit de vecteurs de recrutement permettant à la fois d'assurer la **promotion interne des fonctionnaires** et la **diversité des profils et des catégories socio-professionnelles**. Le directeur de l'ÉNA a indiqué que les jurys ne pourvoient pas toutes les places ouvertes aux épreuves d'accès aux cycles préparatoire. Cette situation résulte principalement d'une désaffection croissante des fonctionnaires de bon niveau vis-à-vis du concours interne en raison de la perte de revenu substantielle qu'implique la scolarité en cycle préparatoire comme à l'ÉNA par rapport au revenu généralement perçu par ces agents publics (versement du traitement de base hors primes et heures supplémentaires). S'agissant des candidats au 3^e concours, l'on peut également regretter le trop faible nombre de dossiers pris en charge dans le cadre du congé individuel de formation qui permet de maintenir entre 80 et 100 % de la rémunération des candidats (alors que le montant de la bourse versée par l'ÉNA est de 1 400 euros net par mois).

La subvention pour charge de service public des IRA progresse de 10,7 % passant de 40,8 millions d'euros en 2017 à 45,2 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. **Le plafond d'emplois des IRA est réduit de 2 ETPT.** La progression des crédits en 2018 devrait permettre de financer :

– la **consolidation du recrutement de 110 élèves-attachés supplémentaires au sein des IRA depuis le 1^{er} septembre 2017** (promotions 2017-2018) afin de répondre aux besoins de recrutements exprimés par l'ensemble de la communauté interministérielle ;

– la **création de deux nouvelles classes préparatoires intégrées (CPI)** à l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB) et à l'École des hautes études en santé publique (EHESP).

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

l'évolution du coût complet du recrutement et de la formation d'un élève à l'ÉNA (environ 82 500 euros par an) et dans les IRA (environ 60 000 euros par an). Il est globalement stable depuis trois ans.

II. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE EN LÉGÈRE BAISSSE (- 3,5 %)

Représentant 50,1 % des crédits du programme n° 148, l'**action n° 2** « *Action sociale interministérielle* » fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2018, d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 119,8 millions d'euros en AE et CP (contre 124,2 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale pour 2017).

Ces crédits, en baisse de 3,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, assurent le financement :

– **des prestations individuelles** ayant principalement pour objet de faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle ou de favoriser la mobilité des agents de l'État : issues en partie des négociations salariales avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique à l'échelon national, il s'agit des chèques vacances (38,4 millions d'euros, soit 129 000 ouvertures de droit contre 123 000 en 2017), des chèques emploi service universel pour la garde d'enfants (35,5 millions d'euros, soit 74 000 bénéficiaires contre 81 000 en 2017), des aides à l'installation des personnels de l'État (8,2 millions d'euros, soit 10 500 bénéficiaires comme en 2017), du financement des sections régionales interministérielles d'action sociale (4,1 millions d'euros) et du logement d'urgence (0,5 million d'euros) ;

– **des prestations collectives** qui répondent à une triple finalité : garantir à tous les agents de l'État un socle minimal de prestations, quelle que soit la politique menée par le ministère dont ils relèvent ; permettre des économies d'échelle dans la gestion des prestations individuelles désormais déléguée à des opérateurs retenus dans le cadre d'appels d'offre au niveau national ; traduire concrètement au niveau interministériel le principe de participation des fonctionnaires à la définition et à la gestion de l'action sociale dont ils bénéficient. Il s'agit plus précisément de financer :

– la réservation de places en crèches (25,4 millions d'euros permettant de financer un parc d'environ 2 900 berceaux, soit 200 berceaux de plus qu'en 2017 grâce à une renégociation des marchés à la baisse) ;

– la réservation de logements sociaux (0,2 million d'euros contre 0,7 million d'euros en 2017) ;

– des opérations d'investissement destinées à la mise aux normes des restaurants interministériels administratifs (6,7 millions d'euros) ;

– des aides aux retraités (0,5 million d’euros contre 2,2 millions d’euros en 2017).

III. UN EFFORT SUBSTANTIEL EN FAVEUR DE LA MODERNISATION DE LA « POLITIQUE RH » DE L’ÉTAT (+ 17 %)

L’action n° 3, créée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016 afin de financer des dépenses en faveur de l’apprentissage dans la fonction publique de l’État, voit cette année son champ élargi à un autre domaine : l’appui de la direction générale de l’administration et de la fonction publique auprès des ministères en matière de ressources humaines, cette direction étant devenue la « DRH de l’État ».

1. La réalisation de l’objectif de 10 000 apprentis en poste dans la fonction publique de l’État en 2018

Le nouveau Gouvernement entend maintenir l’effort en faveur du développement de l’apprentissage dans la fonction publique de l’État en atteignant **l’objectif de 10 000 apprentis en poste en 2018.**

Initialement dotée de 30 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2016, l’action n° 3 du programme 148 destinée au financement de l’apprentissage dans la fonction publique de l’État a bénéficié de 35,7 millions d’euros de crédits en loi de finances initiale pour 2017. Ils s’élèvent à **29,8 millions d’euros** dans le présent projet de loi de finances pour 2018 et devraient permettre d’atteindre l’objectif fixé.

Ces crédits sont destinés à la prise en charge à hauteur de 50 % des coûts de rémunération et de formation des nouveaux apprentis, le solde étant directement financé par les ministères ou leurs opérateurs.

Le nombre de contrats d’apprentissage a été multiplié par 13 entre la fin de l’année 2014 et la fin de l’année 2016, soit 8 285 apprentis dans la fonction publique de l’État à cette date.

Le premier bilan montre que 76,7 % des apprentis étaient recrutés au sein d’un ministère et 23,3 % dans un établissement public. La part des femmes parmi les nouveaux apprentis a régulièrement progressé et représente 55,7 % en 2016. L’âge moyen des apprentis est de 21 ans, 8 % sont mineurs et 35 % sont âgés de 22 ans ou plus. La part des apprentis en situation de handicap se stabilise autour de 3 % des nouveaux recrutés. De plus, 73 % des apprentis préparent un diplôme d’études supérieures avec une part importante et en forte augmentation de diplômes de niveau II (bac + 3 et 4), qui représentent 34,1%. Le ministère de l’Éducation nationale et de l’enseignement supérieur est le plus grand recruteur d’apprentis avec une part de 55 % sur l’ensemble de la fonction publique, suivi

des ministères de la Défense et de l'Intérieur qui représentent chacun 12 % des apprentis recrutés ⁽¹⁾.

2. Le renforcement du rôle de la DGAFP en tant que DRH de l'État et de nouveaux crédits destinés à l'appui RH

L'action n° 3 du programme 148 s'intitule désormais *Appui ressources humaines et apprentissage* et traduit la volonté de moderniser la fonction RH de l'État et de renforcer la dimension stratégique et prospective de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Elle lui donne les moyens de mettre en œuvre les missions qui lui ont été confiées par le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la DGAFP et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique ⁽²⁾. Au niveau interministériel, la DGAFP a vu ses missions traditionnelles de coordination de la politique des ressources humaines commune à l'ensemble de la fonction publique confortées. Elle est désormais qualifiée de « **DRH de l'État** » et dotée à cet effet de **nouveaux instruments de pilotage** permettant de mieux articuler les orientations interministérielles et les politiques RH de chaque département ministériel.

À compter de 2018, **l'action n° 3 du programme 148 traduit cette évolution avec la création de deux nouveaux fonds qui complète le fonds d'innovation RH créé en 2017 :**

– le **fonds d'innovation RH, créé en 2017, est de nouveau doté de 1 million d'euros en AE et CP** afin de financer des expérimentations en matière de RH sur la base d'appels à projet nationaux : 50 projets sur 164 ont été retenus et mis en œuvre en 2017. Ceux-ci ont porté sur l'amélioration de l'organisation du travail, la conduite du changement en matière de RH, la mutualisation des processus, la gestion des compétences et le bien-être au travail. La capitalisation des différents projets au sein d'une bibliothèque des initiatives favorise l'accélération de la modernisation de la fonction RH ;

– le **nouveau fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACI), doté de 1 million d'euros en AE et CP**, vise à cofinancer des actions avec les porteurs de projet dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail et de valoriser les questions de santé et de sécurité au travail. Ce fonds doit permettre de « boucler » des projets identifiés par des acteurs locaux dans le cadre du dialogue avec les personnels ;

(1) Le bilan est accessible sur le site : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/apprentis_2016.pdf.

(2) Voir le décret sur le site : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033670465&categorieLien=id>.

– le **nouveau fonds pour les systèmes d’information des ressources humaines (Fonds SIRH)**, doté de **1,8 million d’euros en AE et CP**, doit permettre de couvrir les coûts de développement et de fonctionnement de certains projets de systèmes d’information structurants pour la modernisation des processus de gestion RH, comme la mise en œuvre du portail « moncompteactivité.gouv.fr ».

Enfin, l’action n° 3 comporte également une enveloppe de crédits de **1,2 million d’euros** en AE et CP destinés à financer :

– des **programmes d’étude et de recherche** concernant les risques sociaux-professionnels (PRORISQ), le projet génération 2013-2018 et un appel à projet relatif à la prévention des risques psycho-sociaux ;

– des **dépenses informatiques** pour améliorer les systèmes d’information pour l’animation et la formation interministérielle régionale, la bourse interministérielle de l’emploi public, l’outil de veille juridique VIGIE...;

– des **actions de communication** de la DGAFP pour la diffusion de bonnes pratiques RH et l’organisation de journées d’études et de séminaires dans le domaine de la gestion RH.

Votre rapporteure pour avis soutient vivement l’augmentation des crédits au service de la politique de ressources humaines conduite par la DGAFP, DRH de l’État, pour développer le management public et rendre plus agile notre fonction publique.

SECONDE PARTIE : QUELLE FONCTION PUBLIQUE POUR DEMAIN ?

Au cours de la dernière campagne présidentielle, M. Emmanuel Macron a proposé de réduire de 120 000 le nombre d'agents publics d'ici 2022, dont 50 000 dans la fonction publique de l'État (sur 2,93 millions d'agents) et 70 000 dans la fonction publique territoriale (sur 1,895 million d'agents) marquée par un pic de départs en retraite à l'horizon 2022. Dans le même temps, il insistait sur la nécessité de créer des postes dans les services qui répondent à l'évolution des besoins des citoyens (éducation, sécurité) et de procéder au non remplacement des agents, notamment là où des réorganisations et le numérique permettent de rendre le même service avec un moins grand nombre de personnels.

Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire de trois points le ratio de dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut (57 % du PIB en 2017) afin de se rapprocher de la moyenne européenne et de contribuer ainsi au rétablissement des comptes publics d'ici 2022. Or, parmi les différents outils permettant d'atteindre cet objectif, figure la maîtrise des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique qui atteignait 278 milliards d'euros au 31 décembre 2014, soit 22,7 % de la dépense publique et 13 % du PIB.

Votre rapporteure, qui soutient l'objectif de réduction des dépenses publiques fixé par le Gouvernement, partage l'avis du Comité économique, social et environnemental (CESE), selon lequel *« le niveau optimal des effectifs de la fonction publique n'est pas une donnée objective, qui pourrait être définie sans référence au service rendu à la société. Sa détermination renvoie donc à la définition des missions assignées à la fonction publique dans ses trois versants, à leur niveau de qualité attendu, et à l'organisation optimale du service public pour y répondre »* ⁽¹⁾.

C'est – en principe – tout l'objet du processus « Action publique 2022 » lancé le 13 octobre 2017 à l'initiative du Premier ministre ⁽²⁾, qui devrait conduire à des propositions de redéfinition du périmètre de nos services publics au printemps 2018, avant d'envisager les voies et moyens pour parvenir aux objectifs fixés par le Président de la République et le Gouvernement. Le présent avis budgétaire est donc l'occasion pour votre rapporteure d'exprimer sa vision de la fonction publique pour demain, en mettant en évidence les leviers à la disposition des administrations pour parvenir à une fonction publique plus agile à l'égard des usagers, plus performante au regard de nos contraintes budgétaires et plus épanouie pour les 5,4 millions d'agents qui la composent et en assurent le succès.

(1) Les avis du CESE, « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », présenté par M. Michel Badré et Mme Nicole Verdier Naves, janvier 2017.

http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_03_evolution_fonction_publique.pdf.

(2) Voir le dossier de presse : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2017/DP_APP_2022.pdf.

I. RÉDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC AVANT D'ENVISAGER LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE...

« Quel modèle de société voulons-nous ? Quels objectifs précis voulons-nous assigner à chaque politique publique ? Quels moyens souhaitons-nous consacrer à l'action publique ? ». C'est en ces termes que le Premier ministre, M. Édouard Philippe, a lancé le processus « Action publique 2022 » le 13 octobre dernier.

Préalable indispensable à la réflexion sur le périmètre des missions du service public dans les trois versants de la fonction publique – l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales et leurs satellites, les administrations de sécurité sociale – le processus « Action publique 2022 » devra conduire à clarifier les compétences de chacun et définir nos priorités pour le service public de demain.

Ce n'est que dans ces conditions qu'il sera possible d'apprécier de quelle manière la réduction des effectifs de la fonction publique et, de manière plus pertinente, la maîtrise de la masse salariale de la fonction publique, pourront contribuer à atteindre l'objectif d'une réduction des dépenses publiques de trois points de PIB d'ici 2022.

A. L'AMBITION DU PROCESSUS « ACTION PUBLIQUE 2022 »

« Action publique 2022 » est un processus reposant sur une méthode inédite, inclusive et moderne pour organiser le débat indispensable sur les missions du service public, le rôle de la fonction publique et les moyens à mettre en œuvre en fonction de l'objectif de redressement des comptes publics fixé par le Gouvernement.

Pour assurer son succès, les parlementaires, les managers publics et les organisations syndicales devront trouver leur place dans la mise en œuvre de ce processus de façon à éviter de tomber dans une énième revue des missions de service public servant d'alibi à une réduction purement comptable des effectifs, qui accentuerait le malaise actuellement vécu par de nombreux agents publics sans parvenir à réduire de façon pérenne et structurelle le niveau de dépenses publiques en France.

1. Une méthode inédite, inclusive et moderne

Pour la première fois, tous les acteurs du service public vont être directement consultés, qu'il s'agisse des usagers, des agents publics ou des administrations de chacun des versants de la fonction publique, pour donner leur avis et faire des propositions sur la manière de concevoir la fonction publique de demain.

« Action publique 2022 » (ou AP 2022) recouvre **trois objectifs distincts visant à inclure tous les acteurs du service public à la démarche de transformation de l'action publique** :

– **pour les usagers**, AP 2022 doit permettre d'améliorer la qualité de service, notamment en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations ;

– **pour les agents publics**, AP 2022 doit être l'occasion de leur offrir un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;

– **pour les administrations et les contribuables**, AP 2022 doit contribuer à la baisse des dépenses publiques, avec un objectif assumé de – 3 points de PIB d'ici 2022.

AP 2022 repose également sur **six principes clefs**, issus notamment de l'expérience des précédents mouvements de réforme :

1) un **portage politique de haut niveau** par le Président de la République et le Premier ministre ;

2) un **périmètre couvrant toutes les administrations publiques** : l'État et ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et leurs satellites ;

3) une **responsabilisation des ministères** en tant que « chefs de file » des politiques publiques qu'ils conduisent ;

4) une priorité donnée à la **transformation numérique** des administrations, notamment pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République de 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022 ;

5) **l'implication des agents publics et des usagers** tout au long de la démarche, pour recueillir leurs propositions à travers une plateforme numérique, des forums régionaux, des débats et ateliers de co-construction dans les territoires. Une attention particulière sera portée à l'articulation avec les autres démarches de consultation actuellement menées par le Gouvernement sur des sujets liés, en particulier la Conférence Nationale des Territoires ;

6) des moyens inédits pour la transformation publique, avec la mobilisation d'un **fonds dédié de 700 millions d'euros sur les cinq années à venir**, dont 200 millions d'euros dès 2018. Ce fonds est prévu dans le cadre du Grand Plan d'Investissement. Il financera, sur la base d'appels à projets auprès des administrations, les coûts d'investissements nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles. L'objectif est que ces projets aboutissent à un euro d'économies annuelles pérennes au bout de trois ans par euro d'investissement. D'autres critères seront à considérer dans le choix des projets, comme

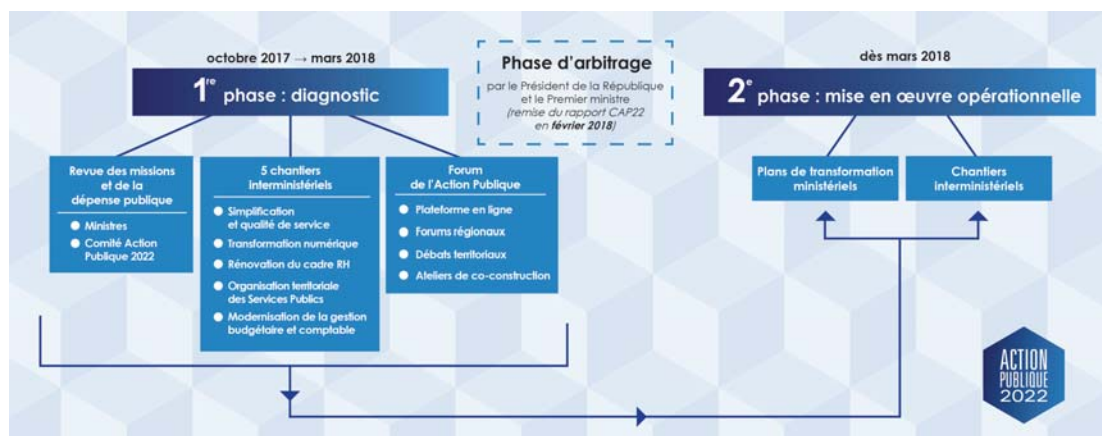
l'amélioration de la qualité de service aux usagers ou des conditions de travail des agents publics. Pour choisir ces projets, un comité de sélection présidé par le ministre de l'Action et des Comptes Publics sera mis en place. Il sera notamment composé d'un représentant du service pilotant le Grand Plan d'Investissement (GPI), du SGMAP, de la Direction du Budget et d'une personnalité qualifiée ayant une expérience dans le financement. Pour les projets numériques, le Secrétariat d'État au numérique sera membre du Comité.

Le **calendrier** du processus AP 2022 se décompose en **deux phases** :

– une première **phase de diagnostic ouvert et partagé d'octobre 2017 à mars 2018** avec une revue des missions et de la dépense publique, menée par les ministres et par **un comité indépendant**, la détermination de **cinq chantiers interministériels** « boîtes à outils » et le lancement d'un **forum de l'action publique** impliquant usagers et agents publics ;

– à l'issue de cette phase de diagnostic, viendra la **phase d'arbitrages** rendus par le Président de la République et le Premier ministre, pour l'élaboration puis la mise en œuvre opérationnelle des plans de transformation ministériels et transversaux, **à partir de mars 2018**.

ORGANISATION ET CALENDRIER D'ACTION PUBLIQUE 2022



La **conduite du processus AP 2022** repose sur la création du « Comité Action publique 2022 » (ou CAP 2022), mêlant 33 personnes, économistes, personnalités qualifiées du secteur public et privé et élus, qui est chargé de mener cette revue des missions et dépenses de l'ensemble des administrations publiques autour d'une vingtaine de champs prioritaires. Ce comité remettra son **rapport final avant la fin du premier trimestre 2018**.

COMPOSITION DE CAP22

Ross McINNES, président du Conseil d'administration de Safran, coprésident de CAP22
Véronique BÉDAGUE-HAMILIUS, secrétaire générale de Nexity, coprésidente de CAP22
Frédéric MION, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, coprésident de CAP22
Philippe AGHION, professeur au Collège de France et à la London School of Economics
Sabine BAIETTO-BEYSSON, inspectrice générale de l'administration du développement durable
Laurent BIGORNE, directeur de l'Institut Montaigne
François BONNEAU, président du conseil régional du Centre-Val de Loire et président délégué de l'Association des Régions de France
Stéphane BRIMONT, président de l'institution financière Macquarie
Jean-René CAZENEUVE, député du Gers, rapporteur spécial de la commission des Finances sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*
Jean-François CIRELLI, président de l'Institut de gestion d'actifs BlackRock France
Anne COURRÈGES, directrice générale de l'Agence de la biomédecine
Axel DAUCHEZ, président de Publicis France et fondateur de Make.org
Paul DUAN, entrepreneur social, fondateur de Bayes Impact
Cécile FONTAINE, conseillère-maître à la Cour des comptes
Stéphanie GOUJON, directrice générale de l'Agence pour le Don en Nature
Guillaume HANNEZO, banquier d'investissement, membre de Terra Nova
Philippe JOSSE, conseiller d'État
Michèle KIRRY, préfète
Philippe LAURENT, maire de Sceaux, secrétaire général de l'Association des maires de France et président du conseil supérieur de la Fonction publique territoriale
Christine LAVARDE, sénatrice des Hauts-de-Seine, rapporteure spéciale de la commission des Finances sur la mission *Investissements d'avenir*
Ludovic LE MOAN, ingénieur et entrepreneur français, membre du Conseil national du numérique
Mathilde LEMOINE, économiste
Enrico LETTA, homme politique italien, président de l'Institut Jacques Delors
Roch-Olivier MAISTRE, conseiller maître et président de section à la Cour des comptes
Pascal MARTIN, président du conseil départemental de Seine-Maritime
Per MOLANDER, haut fonctionnaire suédois et consultant en politiques publiques
Jean PISANI-FERRY, économiste, professeur à Sciences-Po Paris et à la Hertie School of Governance (Berlin)
Emmanuel REBEILLE-BORGELLA, président de la section « audits, inspection et vie des services » au Conseil général de l'environnement et du développement durable
Jean-Robert REIBMEISTER, contrôleur général des armées
Nicolas REVEL, directeur général de la Caisse nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés et de l'Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie
Frédéric SANCHEZ, président de la Métropole Rouen Normandie
Annie THOMAS, secrétaire générale du site d'information sur les questions sociales « Les clés du Social »
Clotilde VALTER, inspectrice générale de l'administration, ancienne secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée de la Réforme de l'État et de la Simplification, puis secrétaire d'État auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, chargée de la Formation professionnelle et de l'Apprentissage.

Source : Dossier de presse du Gouvernement sur le lancement d'Action publique 2022

Afin de prendre également en considération les **aspirations et les propositions des jeunes générations** dans ce chantier de transformation des politiques publiques auquel ils doivent être pleinement partie prenante, le Premier ministre a souhaité **adjoindre au Comité CAP22** un groupe constitué exclusivement d'étudiants ou de jeunes actifs de 19 à 29 ans de tous horizons et compétences : le **Comité jeunes (J22)**.

Globalement, votre rapporteure a constaté dans le cadre de ses auditions et de son déplacement en Isère que le processus AP 2022 était salué par tous en raison de son caractère transversal et de la démarche participative qu'il implique à l'égard des usagers et des agents publics, les organisations syndicales de fonctionnaires regrettant néanmoins le prisme budgétaire dans lequel il s'inscrit.

2. Une association indispensable des parlementaires, des managers publics et des organisations syndicales à instaurer

Votre rapporteure considère que le processus AP 2022 lancé par le Gouvernement est une chance à saisir, au début de la présente législature, pour évoquer sans tabou l'ensemble des chantiers relatifs à l'amélioration des services publics du point de vue des usagers, des agents publics et des administrations et contribuables.

Pour autant, la composition de CAP22 et l'organisation des débats autour d'AP 2022 montre la nécessité d'élargir le cercle des intervenants à trois catégories d'acteurs essentiels :

– **les parlementaires, et en particulier les rapporteurs généraux, les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis chargés de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale** : ils auront certainement des propositions à formuler quant au périmètre des services publics et aux voies et moyens de transformation de l'action publique au regard de l'objectif de réduction des dépenses publiques fixé par le Gouvernement à l'horizon 2022. Certes, la participation du rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et celle de la rapporteure spéciale du Sénat sur la mission *Investissements d'avenir* au CAP22 est encourageante mais paraît très insuffisante au regard de l'ensemble des enjeux de transformation de la fonction publique envisagés par le Gouvernement, en particulier sur le champ des administrations de sécurité sociale ;

– **les directeurs généraux des services (DGS) de la fonction publique territoriale et les directeurs d'hôpitaux dans la fonction publique hospitalière**, qui seront les principaux acteurs de la conduite du changement au sein de leur administration et qui n'ont toutefois aucune place à CAP22. Cela paraît d'autant plus important que les DGS et DGA des 319 plus grandes collectivités territoriales seront directement conduits à mettre en œuvre l'article 10 du projet de loi de

programmation des finances publiques qui fixe un objectif de réduction en volume des dépenses des collectivités territoriales de 1,2 % par an ;

– **les organisations syndicales de la fonction publique**, principaux acteurs du dialogue social, qui sont indispensables à la richesse du débat et à l’instauration d’un climat social constructif et apaisé. Or, elles n’ont à ce jour aucune visibilité sur les modalités dans lesquelles elles seront associées au processus AP 2022.

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

Au cours de la commission élargie du 2 novembre 2017, le ministre de l’Action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, a précisé que Mme Bédague-Hamilius, actuellement secrétaire générale de Nexity, représentait les DGS de collectivités territoriales puisqu’elle était auparavant secrétaire générale de la Ville de Paris. Il a ajouté que siégeait au sein de CAP22 la directrice du centre hospitalier de Dijon. Il a enfin précisé qu’un groupe d’une quinzaine de parlementaires seraient associés aux travaux de CAP22.

Votre rapporteure se félicite de cette évolution. Elle observe néanmoins que la représentante des directeurs d’hôpitaux a bien été intégrée à CAP22 *a posteriori*, le Gouvernement ayant effectivement constaté une lacune. Elle considère également que si Mme Bédague-Hamilius, énarque et économiste, dispose d’incontestables qualités et d’une très grande expérience à la Ville de Paris, elle ne peut représenter, à elle seule, les DGS de collectivités territoriales de taille beaucoup plus modeste dont les problématiques sont très différentes et dont la contribution pourrait être utile à CAP22.

3. La nécessaire clarification des compétences des administrations publiques

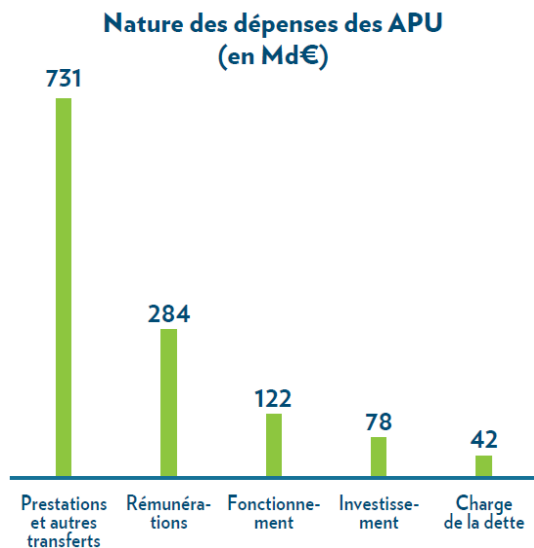
Le débat engagé sur le périmètre des missions de service public dans le cadre d’AP 2022 devra, de l’avis de votre rapporteure, conduire à clarifier la répartition des compétences dans la mise en œuvre des services publics entre les trois versants de la fonction publique comme au sein de chaque versant de la fonction publique pour mettre fin aux doublons ou chevauchements non pertinents.

L’idée maîtresse de cette réflexion serait de questionner la pertinence de la politique publique au regard du niveau de service attendu par les usagers et du meilleur niveau de « portage ».

a. Clarifier les compétences entre les trois versants de la fonction publique

Le processus AP 2022 doit notamment permettre d'identifier des réformes structurelles et des économies significatives et durables, sur 21 politiques publiques identifiées comme prioritaires, au premier rang desquelles figurent les politiques d'intervention sociale (Solidarités / Minima sociaux ; Solidarités / Handicap et dépendance ; Politique familiale ; Santé) et les politiques de soutien aux entreprises et à l'emploi (Emploi et formation professionnelle ; Gestion des aides aux entreprises).

Cet objectif est fondamental car la décomposition de la dépense publique, toutes administrations publiques confondues (APU) en 2017, montre que l'essentiel de la dépense publique n'est pas lié à la masse salariale des agents publics (23 % soit 284 milliards d'euros) mais aux prestations et aux transferts (58 % soit 731 milliards d'euros) : sont principalement visées les dépenses de protection sociale et de santé, les allocations sociales et le soutien au développement économique et à l'emploi (aides aux entreprises, indemnisation chômage).



Source : Insee, 2017

Source : Évolution des finances publiques, rapport d'activité 2016, direction du budget.

La Fondation Terra Nova, auditionnée par votre rapporteure, considère d'ailleurs qu'une fois ces dépenses d'intervention retraitées – auxquelles il convient d'ajouter les crédits d'impôts ayant le même objet qui contribuent à réduire le niveau des recettes publiques – la part de la dépense publique dans le PIB en France est tout à fait comparable à la moyenne européenne. Elle en déduit

que l'effort de réduction des dépenses publiques doit, pour être efficace et pérenne, porter en priorité sur les prestations et transferts.

Votre rapporteure partage cette approche et constate qu'au-delà même des choix politiques relatifs au maintien ou non de ces prestations et transferts, il existe un enchevêtrement des compétences évident entre les trois versants de la fonction publique qui s'avère, à lui seul, inefficace et coûteux.

Si l'on prend l'exemple des politiques de solidarité, la multiplicité des acteurs disposant de compétences croisées est à la fois source de confusion pour les usagers et de dépenses publiques inutiles pour les contribuables.

Pour la seule compétence relative à la prise en charge des personnes âgées, l'association Dirigeants Grandes Collectivités a indiqué, lors de son audition, décompter jusqu'à 34 acteurs différents dans le département du Loiret : outre cette collectivité, il faut considérer la caisse d'allocations familiales, la caisse d'allocations vieillesse, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, l'agence régionale de santé, la mutualité sociale agricole... Dans le même département, cette association décomptait 300 agents du département et 350 agents publics affectés dans d'autres administrations ou organismes publics en charge de la mise en œuvre de cette politique publique. Cette problématique a également été soulevée par les représentants de Grenoble Alpes Métropole et du département de l'Isère auprès de votre rapporteure lors d'un déplacement dans sa circonscription.

S'agissant des organismes et acteurs publics ayant une mission de service public dans le domaine du handicap, l'ONISEP Ile-de-France décomptait en 2014 une quinzaine d'acteurs, en plus de l'ensemble des ministères et de leurs services déconcentrés et des départements chargés de verser les allocations : comité interministériel du handicap (CIH), conférence nationale du handicap (CNH), conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH), caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), Défenseur des droits, l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap (ONFRIH), maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), agences régionales de santé (ARS), établissements sociaux et médico-sociaux, association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), structures CAP Emploi et Pôle Emploi.

Ces exemples montrent que, pour une politique publique donnée, l'enchevêtrement des compétences des trois versants de la fonction publique est manifeste. Or, les notions floues de chef de filât et le maintien de zones grises dans la répartition des compétences nuisent à la qualité de service offertes aux usagers et conduisent à une perte de sens du travail accompli par les agents publics au sein de chaque versant.

La réponse à l'utilisateur se trouve en effet segmentée, voire « saucissonnée » en termes de traitement des demandes de prestations. Pire, l'absence d'une vision consolidée prive les services administratifs compétents de toute capacité de prévention de la dégradation de la situation d'un usager, lequel basculera d'un dispositif à un autre selon une gradation résultant du caractère plus ou moins urgent de sa situation. La cohérence globale de la prise en charge dans le domaine social ou de l'accompagnement dans le domaine économique n'existe donc pas. Le partage et la circulation des informations de son dossier individuel ne sont pas rationalisés, notamment dans un seul et unique système d'information partagée. Les risques sont de ce fait multiples en termes d'accès aux prestations, de fraudes, d'exposition de l'utilisateur au risque d'indus, et enfin de visibilité exacte de la situation de l'utilisateur.

AP 2022 constitue donc l'occasion, pour chacune des politiques publiques identifiées comme prioritaires, de trouver les voies permettant de **rationaliser l'action des différents intervenants dans la mise en œuvre des prestations et transferts économiques et sociaux en poursuivant un double objectif de clarté à l'égard des usagers et d'efficacité en termes de gestion des deniers publics.**

Au-delà de la question de l'enchevêtrement des compétences, se pose également celle de la pertinence de **mutualiser certaines fonctions transversales entre les trois versants de la fonction publique sur un bassin territorial donné**, notamment dans le domaine de la formation des agents publics (voir le II-B-4 sur ce point, *infra*) mais également dans celui des systèmes d'information par exemple.

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

b. Clarifier les compétences au sein de chaque versant de la fonction publique

Des efforts doivent également être engagés pour supprimer les doublons et les enchevêtrements de compétences inutiles au sein de chaque versant de la fonction publique.

Dans la fonction publique de l'État, il conviendrait de s'interroger, pour chacune des 21 politiques publiques jugées prioritaires par le Gouvernement, sur la répartition des compétences entre les ministères, les services déconcentrés et les opérateurs dans le cadre d'AP 2022.

En particulier, les auditions conduites par votre rapporteure ont montré la nécessité d'accentuer la pression sur les opérateurs de l'État pour qu'ils participent davantage à l'effort de réduction des dépenses publiques. Le rapport de l'Inspection générale des finances intitulé *L'État et ses agences*, en 2012, avait déjà montré que, sur un périmètre constant, les effectifs physiques des opérateurs ont cru de 6 % entre 2007 et 2012 tandis que ceux de l'État diminuaient de 6 % et que leurs moyens financiers – crédits budgétaires et taxes affectées – étaient en progression de 15 % depuis 2007 ⁽¹⁾.

Or, d'après les réponses au questionnaire budgétaire envoyées à votre rapporteure, la situation ne s'est pas tellement rééquilibrée depuis. Ainsi, entre 2010 et 2015, il apparaît que les effectifs de fonctionnaires dans les ministères ont reculé de 1,2 % alors qu'ils ont progressé de 5 % dans les établissements publics administratifs notamment. Parallèlement, le nombre de contractuels a augmenté respectivement de 0,2 % et de 0,7 % (voir I-C *infra*).

Auditionnée, l'IFRAP considère que si l'objectif de réduction de 50 000 ETP dans la fonction publique de l'État est maintenu, 15 à 20 % de l'effort devrait peser sur les opérateurs de l'État, en privilégiant le regroupement de certains opérateurs dont les compétences se chevauchent, tout en « sanctuarisant » les universités et organismes de recherche.

Votre rapporteure estime qu'au préalable il conviendrait de relancer un processus d'évaluation des agences de l'État au regard des missions qui leur sont confiées et de leur contribution à la réduction de la dépense publique depuis 2012.

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

Dans la fonction publique territoriale, les nombreuses auditions menées par votre rapporteure à l'Assemblée nationale comme en circonscription auprès des élus locaux de l'Isère ont montré qu'il restait beaucoup de chemin à parcourir pour limiter les multiplicités d'intervention des différents niveaux de collectivités territoriales et leur juxtaposition sur des sujets aussi variés que l'emploi, la formation, la culture, le sport, le tourisme...

Si la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi Notre ») a apporté des améliorations au regard de la clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, elle se heurte à plusieurs obstacles :

– la résistance de certaines collectivités, en particulier les communes en principe dessaisies de leurs compétences au profit des établissements publics

(1) Voir le rapport : <https://www.economie.gouv.fr/files/2012-rapport-igf-l-etat-et-ses-agences.pdf>.

intercommunaux, qui considèrent néanmoins de leur devoir de « palier » sur le terrain à la mise en œuvre de la politique publique envisagée au motif que l'intercommunalité n'assume pas suffisamment l'exécution du service ;

– l'existence d'autres dispositions législatives⁽¹⁾ introduisant de la concurrence entre collectivités territoriales pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques : à titre d'exemple, nombreux sont ceux qui critiquent la concurrence entre les métropoles et les régions au titre de la compétence économique. De plus, l'option entre délégation de compétences et transfert de compétences entre la métropole et le département n'est pas particulièrement lisible pour les usagers sur le plan national, en particulier lorsqu'ils sont contraints de s'adresser à des interlocuteurs différents selon le territoire dans lequel ils interviennent.

Pour autant, si ce constat est partagé, l'ensemble des acteurs interrogés a plaidé pour une stabilisation de la législation en matière de transfert de compétences afin d'absorber les profondes transformations résultant des lois précitées qui s'étalent jusqu'en 2020 et de tirer bénéfice de ces réformes en terme de rationalisation des compétences à terme.

Lors de la Conférence des territoires du 17 juillet 2017, le Gouvernement et les associations d'élus se sont accordés sur la nécessité de stabiliser l'organisation territoriale tout en étudiant les éventuels ajustements nécessaires.

Votre rapporteure considère pour sa part qu'il faudra bien faire **le bilan de l'ensemble des réformes relatives à l'organisation des collectivités territoriales engagées au cours du précédent quinquennat**, considérant que la suppression des enchevêtrements de compétences de même que l'organisation structurelle des collectivités territoriales sont un levier majeur d'économies. Ce bilan pourrait utilement être conduit dès 2019. Elle estime également qu'il est encore temps de **simplifier l'organisation du Grand Paris, qui compte cinq strates territoriales, avant la mise en œuvre définitive des transferts de compétences prévus au 1^{er} janvier 2019** comme le propose le Président de la République.

Au-delà de l'enchevêtrement des compétences entre collectivités territoriales, il convient de **s'interroger sur la concurrence ou la juxtaposition de compétences entre les collectivités territoriales et les autres acteurs en charge de la mise en œuvre des services publics locaux sur un territoire donné**, comme la SNCF dans le domaine du transport régional, les chambres consulaires dans le domaine du soutien économique aux entreprises commerciales, artisanales ou agricoles, certaines associations intervenant dans le champ social...

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi MAPTAM »).

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

B. LES ÉLÉMENTS DU DÉBAT RELATIF À LA PERTINENCE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La question de l'évolution des effectifs de la fonction publique se pose indéniablement dans le cadre des leviers de maîtrise de la dépense publique. Le référentiel de 120 000 non renouvellements de départs en retraite à l'horizon 2022 demeure, conformément aux engagements de campagne du Président de la République.

Interrogé par votre rapporteure, le Gouvernement a néanmoins indiqué dans sa réponse au questionnaire budgétaire qu'il n'entendait pas « *appliquer une règle purement comptable de non remplacement de fonctionnaires partant en retraite mais réaliser un travail fin de revue des missions pour identifier celles qui doivent faire l'objet d'une révision. Cette démarche est engagée dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et permettra ainsi de préciser l'évolution des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques publiques dans les prochaines années. Dans le cadre de cet exercice, la dimension Ressources humaines ne sera pas considérée en seule fin de processus comme un « accompagnement » nécessaire de la réforme, mais bien comme sa composante centrale. Une approche qualitative sera mise en œuvre par les ministères afin de mieux anticiper les départs en retraite et l'évolution des compétences nécessaires* ». Enfin, il a utilement rappelé que, « *quelle que soit les cibles d'effectifs retenues, celles-ci doivent s'apprécier compte-tenu d'un objectif plus général de maîtrise de la masse salariale* ».

Partageant cette approche, votre rapporteure considère que pour comprendre les termes du débat qui s'annonce, il convient de présenter rapidement l'évolution récente du poids des effectifs et de la masse salariale dans la dépense publique au sein des trois versants de la fonction publique avant de souligner les écueils à éviter dans l'appréciation des efforts à fournir au sein de chaque versant de la fonction publique.

1. Le poids des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique dans la dépense publique

a. Une modification du poids des effectifs entre les trois versants de la fonction publique entre 2005 et 2015 dont la tendance s'est inversée depuis trois ans

En dix ans, le poids de chaque versant dans l'ensemble de la fonction publique s'est considérablement modifié.

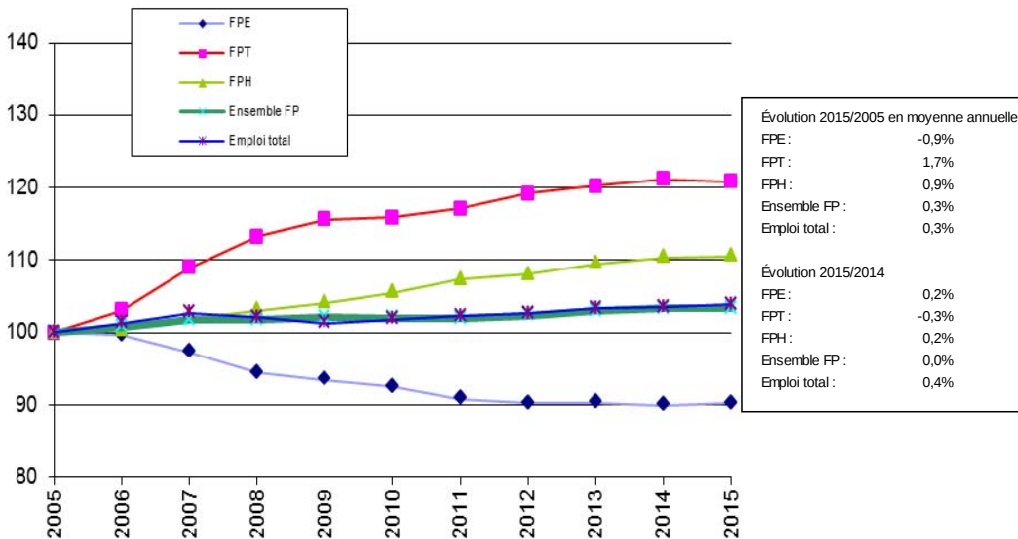
Alors qu'elle réunissait encore la moitié des agents publics en 2005, la fonction publique de l'État (FPE) n'en réunit plus que 44 % dix ans plus tard. À l'inverse, le poids de la fonction publique territoriale (FPT) s'est accru pendant cette période de 5 points passant de 29,6 % en 2005 à 34,7 %, dont seulement la moitié s'explique par des transferts de compétence de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre des mesures de décentralisation. Dans le même temps, la part de la fonction publique hospitalière (FPH) a progressé de 1,4 point (cf graphique ci-après).

Dans la FPE, les évolutions observées depuis 2007 au sein des opérateurs de l'État (+ 6 % entre 2007 et 2012) diffèrent sensiblement de celles des ministères (- 6 % sur la même période à périmètre constant) comme l'a très bien montré le rapport de l'inspection des Finances *L'État et ses agences*, précité.

Sur l'ensemble de la fonction publique, le nombre de fonctionnaires a augmenté moins vite entre 2010 et 2015 que celui de contractuels (+ 0,2 % en moyenne annuelle contre + 1,1 %). C'est surtout le cas dans la FPE, où le nombre de fonctionnaires a reculé (- 0,5 %) et celui de contractuels augmenté (+ 0,5 %). Dans la FPH, les effectifs de fonctionnaires progressent (+ 0,4 %) mais nettement moins que ceux des contractuels (+ 2,6 %). Dans la FPT par contre, l'évolution est relativement proche (+ 0,8 % contre + 0,9 %).

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN FIN D'ANNÉE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DEPUIS 2005

(base 100 au 31 décembre 2005)



Sources : FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; enquête SAE. Traitement DGAFP.

Champ fonction publique : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (métropole + DOM, hors COM et étranger), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Champ emploi total : Salariés et non-salariés des secteurs public et privé, y compris bénéficiaires de contrats aidés

L'année 2015 se révèle singulière par rapport à la tendance car pour la première fois depuis dix ans :

– **le poids de la FPE dans la fonction publique a augmenté légèrement compte tenu d'un solde positif du schéma d'emplois (0,1 point) ;**

– **celui de la FPT a diminué de 0,3 % pour la première fois ;**

– **celui de la FPH a continué à augmenter mais à un rythme bien inférieur (+ 0,2 % contre + 0,9 % en 2014 et + 1,4 % en 2013), et même cinq fois inférieur à l'évolution moyenne des dix dernières années (+ 1,1 %) ⁽¹⁾.**

Dans le secteur sanitaire en particulier, l'on a constaté un ralentissement de l'évolution des effectifs hospitaliers avec une stabilité globale au sein des hôpitaux (+ 642 effectifs) par rapport à 2014. Ce chiffre masque :

– une diminution des effectifs des personnels non médicaux des hôpitaux de 0,1 % (soit – 1 223 effectifs) ;

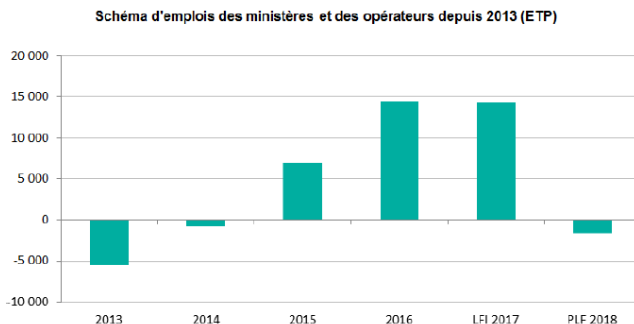
– une évolution du nombre de médecins hospitaliers dynamique (+ 1,6 % soit + 1 900 personnes) qui résulte essentiellement de l'augmentation du nombre d'internes en 2015 en raison de l'augmentation du *numerus clausus* à l'université (+ 1 750 internes par rapport à l'année 2014).

Dans le secteur médico-social, l'on a constaté une augmentation des personnels des EHPAD de + 1,3 % (+ 1 200 personnes) et de + 1,8 % dans les autres établissements médico-sociaux.

Ce revirement de tendance s'est poursuivi en 2016 et 2017 sous l'effet de recrutements beaucoup plus importants dans la FPE (+ 14 000 ETP par an en moyenne) dans les secteurs de l'éducation nationale, la sécurité et la justice compte tenu des priorités du précédent Gouvernement tandis que la FPH a continué d'enregistrer une diminution des effectifs non médicaux et qu'une bonne part des collectivités territoriales ont engagé un processus de maîtrise des effectifs, probablement sous l'effet de la réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales (– 10,7 milliards d'euros entre 2013 et 2017).

(1) Globalement, sur la période 2004-2014, les effectifs de la FPH, tous secteurs confondus, ont augmenté de 11,8 % (+ 122 700 agents), soit une hausse moyenne de 1,1 % par an. Dans le seul secteur sanitaire, les effectifs hospitaliers ont augmenté d'environ 2,8 % sur la période 2007-2014, soit 0,4 % par an avec une tendance à la décélération, la hausse étant au demeurant modeste alors que l'activité T2A des établissements publics de santé a augmenté en volume de 12 %, soit 1,7 % par an. Le gain annuel d'efficience ainsi mesuré est donc de l'ordre de 1,3 % par an. Il est tendanciuellement croissant, et sur les deux dernières années connues (2013 et 2014) les effectifs en ETP n'ont augmenté que de 0,25 % par an, soit un gain d'efficience annuel proche de 1,5 %.

ÉVOLUTION RÉCENTE DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT



Source : projet de loi de finances pour 2018.

Pour l'année 2018, le Gouvernement propose donc de revenir à une logique de maîtrise de l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs, le solde global des créations et suppressions d'emplois se traduisant par une réduction nette de 1 600 ETP dans la FPE, résultant des mouvements suivants :

– la création de + 1 870 ETP dans le domaine de la sécurité (police, gendarmerie et sécurité civile), + 1 000 ETP au ministère de la Justice et + 518 ETP aux armées ;

– des suppressions nettes d'emplois à hauteur de – 4 988 ETP dans les autres ministères (– 3 712 ETP) et au sein des opérateurs (– 1 276 ETP).

Toutefois, les plafonds d'emplois ministériels poursuivent leur hausse (+ 16 008 ETPT) du fait de mesures de périmètre (+ 6 347 ETPT) et du décalage de prise en compte des recrutements intervenus en 2017 (+10 392 ETPT dont 7 774 à l'éducation nationale).

Comme l'indique le projet de loi de finances pour 2018, les principaux contributeurs à la baisse des emplois au regard du nombre de postes supprimés sont les ministères économiques et financiers (– 1 648 ETP), ainsi que le ministère de la Transition écologique et solidaire (– 828 ETP), le ministère de l'Intérieur hors Sécurité (– 450 ETP), le ministère des Solidarités et de la Santé (– 258 ETP), le ministère du Travail (– 239 ETP), celui de l'Agriculture et de l'Alimentation (– 130 ETP), le ministère de la Culture (– 110 ETP) et celui de l'Europe et des Affaires étrangères (– 100 ETP).

Votre rapporteure a néanmoins souhaité rapprocher ces chiffres des départs en retraite prévus pour 2018 pour apprécier de façon plus fine l'effort que cela implique pour chacun de ces ministères. Cela n'aboutit pas au même classement que ci-dessus. À titre d'exemple, **le ministère de la Cohésion des territoires se voit amputé de 12 ETP en plus des trois départs en retraite prévus tandis que dans un service et quatre ministères, entre la moitié et les trois-quarts des départs en retraite ne seront pas remplacés (Publications**

officielles et informations administrative, Travail, Solidarité et Santé, Europe et Affaires étrangères, Transition économique et solidaire).

RATIO DE NON-RENOUVELLEMENT DES DÉPARTS EN RETRAITE DANS LES MINISTÈRES AFFECTÉS PAR LES SUPPRESSIONS DE POSTE EN 2018

Ministère	Nombre de postes exprimés en ETP PLF 2018		
	Départs en retraite	Schéma d'emplois	ratio
Cohésion des territoires	3	-15	500%
Publications officielles et information administrative	38	-29	76%
Travail	350	-239	68%
Solidarités et santé	400	-258	65%
Europe et affaires étrangères	173	-100	58%
Transition écologique et solidaire	1 463	-828	57%
Économie et finances	508	-198	39%
Action et comptes publics	4 529	-1 450	32%
Culture	356	-110	31%
Agriculture et alimentation	690	-130	19%

Source : exploitation des réponses au questionnaire budgétaire.

Comme le confirme le tableau ci-après, l'évolution relative des effectifs de l'État, exprimée en équivalents temps plein travaillés, par rapport à l'emploi total de chaque ministère montre que **les services ou ministères subissant la plus forte contrainte de personnel en 2018 sont bien le service des Publications officielles et informations administrative et les ministères du Travail, des Solidarités et Santé, de l'Europe et Affaires étrangères, et de la Transition économique et solidaire.**

ÉVOLUTION DES ETPT PAR MINISTÈRE EN 2018 PAR RAPPORT À 2017

Ministère	Variation
Publications officielles et information administrative	-7,7%
Cohésion des territoires	-4,0%
Travail	-2,9%
Solidarités et santé	-2,8%
Europe et affaires étrangères	-2,2%
Transition écologique et solidaire	-1,4%
Action et comptes publics	-1,2%
Économie et finances	-1,1%
Agriculture et alimentation	-0,6%
Culture	-0,4%
Enseignement supérieur, recherche et innovation	-0,1%
Contrôle et exploitation aériens	0,0%
Outre-mer	0,4%
Armées	0,5%
Intérieur	0,7%
Éducation nationale	1,4%
Services du Premier ministre	2,0%
Justice	2,1%

Source : exploitation des réponses au questionnaire budgétaire.

Enfin, l'analyse par mission des créations et suppressions d'emplois montre que **les principales « perdantes » sont les missions Aide publique au développement (– 9,4 %), Publications officielles et information administrative (– 7,7 %), Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation (– 4,2 %), Cohésion des territoires (– 4 %) et Travail et emploi (– 2,9 %).**

ÉVOLUTION DES ETPT PAR MISSION EN 2018 PAR RAPPORT À 2017

Mission	Variation
Aide publique au développement	-9,4%
Publications officielles et information administrative	-7,7%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	-4,2%
Cohésion des territoires	-4,0%
Travail et emploi	-2,9%
Solidarité, insertion et égalité des chances	-2,8%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	-2,0%
Écologie, développement et mobilité durables	-1,4%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	-1,2%
Économie	-1,1%
Action extérieure de l'État	-1,1%
Administration générale et territoriale de l'État	-0,9%
Culture	-0,4%
Recherche et enseignement supérieur	-0,1%
Contrôle et exploitation aériens	0,0%
Outre-mer	0,4%
Défense	0,5%
Sécurités	0,9%
Conseil et contrôle de l'État	0,9%
Enseignement scolaire	1,4%
Justice	2,1%
Direction de l'action du Gouvernement	3,1%

Source : exploitation des réponses au questionnaire budgétaire.

S'agissant des opérateurs, les suppressions d'emplois prévues en 2018 portent notamment sur ceux relevant des mêmes ministères, à savoir le ministère de la Transition écologique et solidaire (- 496 ETP), du Travail (- 347 ETP), de la Santé (- 272 ETP) et de l'Agriculture et de l'Alimentation (- 95 ETP).

b. L'évolution récente de la masse salariale dans la fonction publique ne traduit pas les efforts différenciés de chacun des trois versants

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2017⁽¹⁾, la Cour des comptes met en évidence la **progression récente de la masse salariale de la fonction publique, sous l'effet de mesures générales décidées par le précédent Gouvernement et de l'augmentation des effectifs dans la FPE, masquant les récents efforts engagés dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière pour réduire le rythme de progression de leur masse salariale.**

(1) Voir le rapport : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-RSPFP_0.pdf.

À périmètre constant, la **masse salariale de l'État** a en effet augmenté de + 0,7 % par an de 2007 à 2011, puis a été quasiment stabilisée de 2011 à 2013 avant de **repartir à la hausse sur la période 2014-2016 (+ 0,5 % par an) pour accélérer fortement en 2017 (+ 3,9 %)**. La hausse de 2,5 milliards d'euros de la masse salariale entre la prévision d'exécution pour 2016 et la loi de finances pour 2017 se décompose ainsi : + 570 millions d'euros du fait de l'augmentation des effectifs, + 690 millions d'euros du fait des mesures générales (revalorisation du point de 0,6 % au 1^{er} juillet 2017 notamment), + 370 millions d'euros en raison du glissement-vieillesse-technicité (GVT), + 1,4 milliard résultant de mesures catégorielles et - 470 millions d'euros pour les mesures diverses tenant notamment à la non reconduction des rémunérations des militaires en opérations extérieures en loi de finances initiale pour 2017. Or, le montant des mesures catégorielles est exceptionnel puisqu'il n'a jamais dépassé 700 millions d'euros au cours des vingt dernières années (sauf en 2003 : 950 millions d'euros en euros constants). Il résulte pour l'essentiel de la mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières, les rémunérations et l'avenir de la fonction publique (PPCR) et, dans une moindre mesure, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

En 2018, la masse salariale de l'État devrait progresser moins vite (+ 2,4 %), ce qui représente toutefois un surcoût de 2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017 en raison des dépenses prévisionnelles supérieures aux crédits prévus en loi de finances initiale 2017 (+ 0,4 milliard d'euros), de l'effet en année pleine des recrutements intervenus au cours de l'année 2017 (+ 0,3 milliard d'euros), du solde du GVT traduisant l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale (+ 0,3 milliard d'euros), des mesures catégorielles (+ 0,6 milliard d'euros) et de la poursuite du protocole PPCR (+ 0,4 milliard d'euros).

Votre rapporteure souligne qu'il s'agit d'une **estimation optimiste** puisque malgré le report d'un an de la mise en œuvre des mesures du protocole PPCR annoncé lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017 (- 0,4 milliard d'euros), il faudra ajouter à ces dépenses le coût de la compensation intégrale de l'augmentation de la contribution sociale généralisée de 1,7 % pour l'ensemble des agents publics (en stock et flux) dont l'évaluation reste, à la date de rédaction du présent rapport, assez floue.

Dans la **fonction publique territoriale, la masse salariale a également progressé mais à un rythme bien inférieur aux dix dernières années** (+ 5 % en moyenne), passant de + 4,1 % en 2014 à + 1,9 % en 2015 et + **0,9 % en 2016**. La Cour des comptes souligne d'ailleurs que les efforts de maîtrise de la masse salariale des agents publics territoriaux sont relativement partagés selon les niveaux de collectivités.

Ainsi, les **dépenses de personnel du bloc communal** (soit 49 % des dépenses de fonctionnement) **ont nettement ralenti en 2016 avec une progression de 1,1 % contre 2,1 % en 2015, 4,5 % en 2014 et 3,3 % en 2013**. La Cour souligne que compte tenu du GVT de la revalorisation du point d'indice et de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à compter de 2014, cette évolution résulte sans doute principalement d'une stabilisation puis d'une baisse des effectifs. L'impact de la revalorisation du point d'indice (+ 0,6 %) au 1^{er} juillet 2017 et des nouvelles normes a, selon la Cour, représenté plus du quart de la hausse des dépenses de personnel du bloc communal. Les dépenses de personnel des blocs métropolitains, qui représentent 45 % des charges de fonctionnement, ont en revanche été moins maîtrisées en 2016 avec une hausse de 1,3 %.

S'agissant **des dépenses de personnel des départements**, l'exercice 2016 a aussi été marqué par une **légère mais inédite diminution (– 0,2 %)** après plusieurs années de hausse soutenue jusqu'en 2014 (+ 2,6 % en moyenne annuelle) et un premier infléchissement en 2015. Compte tenu du GVT et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2016, cette baisse de 0,2 % traduit une réduction des effectifs des départements. La Cour souligne que la moitié des départements ont réduit leurs dépenses de personnel, dont 8 de plus de 2 %.

Enfin, en 2016, les **dépenses de personnel des régions ont ralenti fortement (+ 0,9 %) par rapport aux exercices précédents (+ 2,6 % en 2015 et + 4 % en 2014)**. Compte tenu de l'évolution du coût moyen par emploi (GVT et augmentation du point d'indice), la Cour déduit une quasi-stabilité de la masse salariale qui traduit là encore une baisse des effectifs.

Le baromètre Horizons 2017 publié à l'initiative de l'Association des maires de France, du Centre national de la fonction publique territoriale, de la Fédération nationale des centres de gestion, de l'Association des départements de France et de Régions de France, qui s'appuie sur une enquête du CSA réalisée entre le 19 juin et 7 juillet 2017 auprès d'un échantillon de 805 collectivités territoriales (10 régions, 16 départements, 951 communes, 22 communes d'agglomération et 166 communauté de communes) **confirme la poursuite de cette tendance** : les dépenses de personnel continuent de stagner pour une collectivité sur deux (51 % ; – 2 points par rapport à 2016). Pour une majorité de collectivités (58 %), la baisse des dotations de l'État a un impact sur la politique RH, en particulier sur le recrutement (74 %) ⁽¹⁾.

S'agissant de la **fonction publique hospitalière**, la masse salariale des hôpitaux et les dépenses liées représentent 57 % de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) hospitalier, soit le premier poste de charge de ces établissements. Après une période de fort dynamisme en 2007-2008, la croissance des dépenses de personnel a progressivement ralenti, leur

(1) Voir le baromètre : <http://fncdg.com/wp-content/uploads/2017/10/BAROMETRE-RH-2017.pdf>.

progression oscillant autour de 2 % en euros constants depuis 2009. Leur poids dans les dépenses d'exploitation des établissements se stabilise à moins de 64 % contre 66 % en 2007. Il faut toutefois relever qu'**en 2017 les dépenses de personnel non médical ont augmenté deux fois plus vite que celles de personnel médical (+ 1,98 % contre + 0,99 %).**

2. Des écueils à éviter dans l'appréciation des efforts à fournir au sein des trois versants de la fonction publique

L'objectif du Gouvernement étant de trouver les voies et moyens pour réduire les dépenses publiques de 3 points de PIB (soit plus de 60 milliards d'euros) d'ici 2022, votre rapporteure entend mettre en évidence les écueils à éviter lorsque l'on aborde la question de la contribution de la réduction des effectifs publics à la réalisation de cet objectif.

En premier lieu, il faut rappeler que **les dépenses de personnel des agents publics représentent moins du quart des dépenses publiques en France.**

En deuxième lieu, il ressort de l'ensemble des données présentées que **si la réduction des effectifs de la fonction publique peut contribuer à réduire la masse salariale des agents publics, elle ne se suffit pas à elle-même**, comme le montre l'effet de ciseaux entre la réduction des effectifs dans les collectivités territoriales constaté en 2016 (- 0,3 %) et l'augmentation de la masse salariale à laquelle elles ont dû faire face (+0,9 %).

En troisième lieu, **la structure des dépenses de personnel de la fonction publique montre qu'au-delà des effectifs et de la masse salariale, d'autres facteurs influent sur l'évolution de ces dépenses**, notamment la variation des cotisations et contributions sociales employeurs ⁽¹⁾.

En 2015, par exemple, les dépenses de personnel dans la fonction publique se décomposent ainsi :

– les rémunérations d'activité (masse salariale) représentent près de 57 % des dépenses de personnels dans la FPE (69,6 milliards d'euros), 71 % dans la FPT (56,9 milliards d'euros) et 65 % dans la FPH (29 milliards d'euros) ;

– les cotisations et contributions sociales employeurs représentent 42 % des dépenses de la FPE (51,2 milliards d'euros), 28 % dans la FPT (22,4 milliards d'euros) et 33 % dans la FPH (13 milliards d'euros) ;

– les prestations sociales et autres charges représentent moins de 1 % des dépenses de personnel dans les trois versants de la fonction publique.

(1) Pour davantage de détails, voir le rapport spécial de Mme Cendra Motin sur les crédits du programme Fonction publique dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

En quatrième lieu, **la capacité de chaque administration à réduire ses effectifs est très variable et dépend des marges de manœuvre dont elle dispose** compte tenu des missions qui lui sont assignées et des efforts déjà entrepris.

Ainsi, **dans la FPE**, les ministères et les services déconcentrés de l'État ont d'ores et déjà largement contribué à la réduction des effectifs. Si ces efforts peuvent se poursuivre, votre rapporteure considère que **les opérateurs de l'État mériteraient d'y être davantage associés** à la suite de l'évaluation de leur pertinence, de la répartition de leurs compétences et de leur capacité à contribuer à la réduction de la dépense publique, telle que mentionnée dans la proposition n° 3 du présent rapport.

Dans la FPT, si la masse salariale constitue un poste de dépense majeure, **la situation est très contrastée selon les niveaux de collectivités** : le bloc local peut facilement consacrer 50 à 70 % de ses dépenses à la masse salariale de ses agents compte tenu de sa propension de services de proximité tandis que la part de ces dépenses atteint 20 % de l'ensemble des dépenses des départements et 17 % dans les régions. Pour autant, dans ces grandes collectivités, le nombre d'agents publics est bien plus conséquent que dans les communes. La capacité des établissements publics de coopération intercommunale et des métropoles en particulier à maîtriser la progression de leurs effectifs apparaît, quant à elle, beaucoup plus évidente, une fois absorbés les effets des récentes réformes territoriales.

Dans la FPH, compte tenu des besoins actuels en matière de santé et d'accompagnement des malades, la Fédération hospitalière française comme la Direction générale de l'offre de soins ont indiqué à votre rapporteure que les efforts ne pourraient éventuellement porter que sur les agents des **fonctions support grâce à des mutualisations de services** dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire notamment.

En dernier lieu, votre rapporteure souligne l'importance de **prendre en considération l'impact financier de la réduction des effectifs sur l'équilibre du régime des retraites des agents de la FPT et de la FPH en particulier**. En effet, ces deux versants se trouvent dans une situation moins favorable que la FPE dans la mesure où le financement des retraites des agents territoriaux et hospitaliers relève de la Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales (CNRACL). Or, le financement de la CNRACL repose lui-même sur le rapport actifs/inactifs de la FPT et de la FPH, dans la mesure où ce sont les actifs qui cotisent pour financer le versement des pensions des retraités, alors que l'État fait reposer sur le contribuable le coût des pensions de ses agents. La dégradation du ratio actifs/inactifs en raison d'une baisse importante et prolongée des effectifs n'aurait donc pas le même impact sur le financement des retraites des agents publics de la FPE, de la FPH et de la FPT.

Votre rapporteure appelle donc le Gouvernement à être vigilant dans le cadre des décisions de réduction d'effectifs qu'il sera amené à proposer à la

suite du diagnostic réalisé par le Comité Action publique 2022. Pour autant, elle se félicite de l'ambition consistant à redéfinir le périmètre des missions de service public et à ajuster, en conséquence, les effectifs et la masse salariale pour parvenir à une fonction publique plus agile à l'égard des usagers, plus performante et plus épanouie pour les 5,4 millions d'agents qui la composent et en assurent le succès.

II. ... POUR UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS AGILE, PLUS PERFORMANTE ET PLUS ÉPANOUIE

Le non renouvellement de 120 000 départs en retraite et plus encore la maîtrise de la masse salariale dans la fonction publique, pour s'adapter aux nouveaux contours des missions de service public jugées prioritaires et contribuer à la baisse des dépenses publiques, à l'horizon 2022 est réaliste.

Néanmoins, cela suppose de s'appuyer sur plusieurs leviers au service de la conduite du changement pour continuer à fournir aux usagers un service public de qualité. Cela nécessite également d'associer le plus en amont possible les agents publics à cette transformation des services publics pour leur permettre de s'épanouir et de trouver du sens à leur travail.

A. DE NOMBREUX LEVIERS AU SERVICE DU CHANGEMENT

1. Profiter de la vague de départs en retraite prévue en 2020-2022 pour adapter les effectifs et les compétences aux besoins identifiés

Les auditions conduites par votre rapporteure à l'Assemblée nationale comme en Isère lui ont permis de constater que l'objectif visant à réduire de 120 000 les effectifs de la fonction publique, dont 50 000 dans la fonction publique de l'État (FPE) et 70 000 dans la fonction publique territoriale (FPT), est raisonnable, à périmètre constant, compte tenu des prévisions de départs en retraite prévus d'ici 2022 dans ces deux versants.

Dans la FPE, l'objectif de 50 000 non-renouvellements de départs en retraite – ou 48 400 ETP à compter de 2019 compte tenu du schéma d'emplois retenu par le présent projet de loi de finances – doit être apprécié au regard du rythme de départs en retraite d'ici 2022. Celui-ci serait relativement stable (autour de 45 000 départs par an), et permettrait d'atteindre 180 000 à 200 000 départs dans les ministères. Si, en moyenne, cette évaluation conduit à un ratio de non remplacement d'un fonctionnaire sur quatre partants à la retraite, la situation sera en réalité plus « tendue » car certaines missions seront « sacralisées » et des besoins nouveaux peuvent apparaître dans le cadre d'AP 2022.

Dans la FPT, l'association des DRH de grandes collectivités territoriales (ADRHCT) comme l'association des directeurs généraux de grandes collectivités territoriales (DGC) et plusieurs élus locaux anticipent une augmentation massive

des départs en retraite à l'horizon 2022 par rapport à la situation actuelle (environ 32 000 départs par an) pour des raisons démographiques.

En effet, 20 % des agents ont plus de 55 ans actuellement si bien que le nombre de départs en retraite pourrait atteindre près de 300 000 entre 2018 et 2022 (soit 60 000 départs par an en moyenne). Le non-remplacement de 70 000 équivalents temps plein (ETP) d'ici 2022 serait donc conséquent mais raisonnable, à périmètre constant, et se traduirait par le non remplacement d'un fonctionnaire sur quatre partant à la retraite.

Toutefois, les élus locaux comme les DRH et les DGS considèrent que la situation pourrait s'avérer plus compliquée dans la mesure où l'on constate depuis 2011 que l'âge moyen de départ à la retraite et la part des départs à la retraite après l'âge légal augmente pour l'ensemble des agents publics, et ce d'autant plus dans la FPT où le niveau des pensions est plus faible qu'ailleurs.

Votre rapporteure invite donc le Gouvernement à être vigilant quant aux conséquences de la future réforme des retraites à l'égard des agents publics proches de l'âge légal de départ en retraite, **qui pourraient être incités à rester en poste si le niveau de pensions se dégradait brutalement du fait de la réforme.** Il en résulterait que le « pic » de départs en retraite prévus dans la FPT entre 2020 et 2022 pourrait être annihilé et **le levier démographique au service de la transformation de la fonction publique serait moins pertinent.**

2. Maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement de la fonction publique grâce au processus de contractualisation

Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement a instauré des règles d'évolution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales destinées à les faire contribuer à l'effort de redressement des comptes publics. Il a en outre généralisé le processus de contractualisation d'ores et déjà mis en place à l'égard des opérateurs de l'État, à l'ensemble des ministères sous l'égide de la DGAFP et aux 319 plus grandes collectivités territoriales sous l'égide des préfets.

a. La contractualisation de la DGAFP avec chaque ministère

Dans la fonction publique de l'État, la DGAFP a indiqué à votre rapporteure être en mesure de proposer à chaque ministère un contrat sur la base d'engagements réciproques destiné à mettre en œuvre les décisions qui résulteront du processus Action publique 2022 et alimenter un dialogue stratégique avec les autorités déconcentrées afin d'adapter les orientations et actions aux enjeux spécifiques de chaque territoire. Ce processus inédit de contractualisation devrait conduire les ministères à améliorer leur politique RH et permettre à leurs agents de travailler dans de meilleures conditions pour un service rendu de plus grande qualité.

b. La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales

L'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe deux objectifs aux collectivités territoriales :

– un **objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement** apprécié au niveau national. Celles-ci doivent être maintenues à un rythme d'évolution annuelle de + 1,2 % en valeur, soit une économie de 13 milliards d'euros par rapport au tendanciel de dépenses sur la durée du quinquennat ;

– un **objectif de réduction annuelle de leur besoin de financement** à 2,6 milliards d'euros, soit une réduction de 13 milliards d'euros sur la période 2018-2022 par rapport au niveau constaté en 2017.

Comme l'indique le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale dans son rapport sur ce projet de loi de programmation : « *La trajectoire de réduction du besoin de financement, prévue par le présent article, vise concrètement à diminuer le recours à l'endettement des collectivités territoriales. Ainsi, les économies réalisées par les collectivités territoriales sur leurs dépenses de fonctionnement devront être utilisées pour un montant équivalent à réduire leur besoin de financement.* » ⁽¹⁾. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la capacité d'investissement des collectivités territoriales.

À son initiative, l'Assemblée nationale a précisé que ces objectifs seront déclinés par catégorie de collectivités territoriales et par catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, pour tenir compte des spécificités de chaque niveau de collectivité. L'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement serait donc de + 1,1 % pour le bloc communal, + 1,2 % pour les régions et + 1,4 % pour les départements.

La déclinaison de ces deux objectifs passe par un processus innovant de contractualisation avec les 319 plus grandes collectivités :

– chaque collectivité ou groupement devra décliner ces objectifs à son échelon et les présenter à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires pour sensibiliser les élus locaux à la démarche de réduction des dépenses de fonctionnement ;

– des contrats seront conclus entre le représentant de l'État et les régions, les départements, ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, afin de déterminer les objectifs et les modalités garantissant leur respect. Le périmètre des collectivités concernées vise à couvrir environ deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement totales du bloc local.

(1) Rapport n° 268 de M. Joël Giraud, Rapporteur général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, p 82.

L'Assemblée nationale a toutefois pris en compte les inquiétudes portées à l'attention de votre rapporteure lors de ses auditions pour préciser, à l'initiative du rapporteur général du budget, que les contrats « *sont établis en tenant compte [...] des caractéristiques économiques, financières et sociales des territoires reconnues par la loi* » en imposant aux préfets d'intégrer les « *spécificités locales* ». En outre, à l'initiative du groupe Les constructifs, l'Assemblée nationale a permis aux communes de moins de 50 000 habitants et aux EPCI de moins de 150 000 habitants qui le souhaiteraient de passer un contrat avec l'État.

Votre rapporteure propose que, parmi les spécificités à prendre en considération pour atteindre ces objectifs, figurent les efforts de gestion déjà réalisés depuis 2014 et les politiques facultatives éventuellement mises en œuvre par les collectivités, qui génèrent des dépenses de fonctionnement de nature à biaiser la comparaison des efforts avec d'autres collectivités territoriales comparables.

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

Enfin, comme il s'agit d'un contrat – qui doit par nature avoir un caractère de réciprocité – un **mécanisme de correction** sera déterminé par la loi et appliqué en cas de constatation d'un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique locale. Lors du débat à l'Assemblée nationale, le ministre a précisé qu'il pourra s'agir d'un **malus** lorsque les objectifs ne seront pas respectés à travers la réduction de la dotation globale de fonctionnement mais qu'à l'inverse un **bonus** serait accordé aux « bons élèves », sous la forme de dotations aux investissements.

Votre rapporteure se félicite de cette démarche de contractualisation qui devrait permettre, de manière intelligente, de conduire les collectivités territoriales à réduire leurs dépenses de fonctionnement en évitant les écueils précédemment mentionnés (voir I-B-2).

Il lui semble que cette démarche de contractualisation est également l'occasion d'inviter les collectivités territoriales à réduire leurs dépenses de fonctionnement grâce à l'augmentation du temps de travail effectif.

Comme le démontre le rapport de M. Philippe Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique présenté au Conseil commun de la fonction publique le 27 juin 2016 ⁽¹⁾, le temps de travail annuel moyen dans la fonction publique serait de 1 584 heures (inférieur de 1,4 % à la durée réglementaire). Si cette situation peut s'expliquer par la prise en considération des régimes d'astreintes de certaines professions spécifiques, il n'en demeure pas moins que

(1) Voir le rapport : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/2016-rapport-Laurent-temps-de-travail-fp.pdf>.

certaines collectivités territoriales maintiennent encore des régimes de travail dérogatoires à la durée légale du travail sous prétexte qu'ils aient été mis en place antérieurement à la loi du 19 janvier 2000⁽¹⁾. De plus, en l'absence de décret d'application du 4° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, les exécutifs locaux sont libres de distribuer des autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels.

Or, la Cour des comptes évalue que, pour un temps de travail inférieur de 3 % au temps réglementaire (soit 1 560 heures au lieu de 1 607 heures), il est nécessaire de faire appel à un agent supplémentaire pour 33 agents de la collectivité afin d'obtenir un nombre d'heures de travail équivalent à la durée réglementaire. Elle estime que le « coût » de fonctionnement pour compenser une « perte de temps de travail » de 3 %, dans l'hypothèse où la moitié des collectivités territoriales serait concernée, est de 800 millions d'euros.

Cette hypothèse paraît crédible puisque lors de sa visite en Isère, le président du conseil départemental a affirmé à votre rapporteure être la seule collectivité territoriale du département à respecter la règle des 1 607 heures de travail annuel. Interrogés sur ce sujet, les représentants des autres collectivités rencontrées lors de ce déplacement ont confirmé ne pas être encore à ce niveau réglementaire et précisé à votre rapporteure que ces « avantages » constituaient un facteur de « concurrence » entre les collectivités du département pour attirer des agents.

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

3. Approfondir la réorganisation territoriale des services publics dans les trois versants de la fonction publique

Votre rapporteure observe que, parmi les cinq chantiers transversaux mentionnés dans le cadre d'Action publique 2022, il est prévu de réfléchir à « *l'organisation territoriale des services publics* », sous l'égide du ministère de l'Intérieur et du Secrétariat général du gouvernement.

Selon le dossier de presse du Gouvernement, « *il s'agit d'approfondir la déconcentration, en allégeant le cadre d'action des agents et en responsabilisant les autorités locales grâce à une déconcentration accrue des décisions. Le recentrage de l'État sur ses missions sera aussi étudié, en regardant les missions à l'aune du rôle que doit jouer l'État (notamment dans les domaines aujourd'hui décentralisés). D'autres objectifs seront poursuivis comme le développement de*

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

l'inter ministérialité, la poursuite d'une meilleure articulation entre les différents niveaux d'administration et l'amélioration de la qualité de service de proximité au profit des usagers ».

Votre rapporteure soutient cette démarche mais considère qu'elle est insuffisante si le chantier consiste à réfléchir à « l'organisation territoriale des services publics » car elle occulte un levier d'économies fondamental qui relève pourtant de cette thématique, à savoir la simplification du « mille-feuille » territorial.

Il est vrai que le Premier ministre a indiqué, lors de la Conférence des territoires du 17 juillet 2017, que cet exercice, qui réunira tous les six mois les principaux acteurs du territoire, « *n'a pas pour but de remettre une fois de plus sur le métier "l'architecture globale des collectivités territoriales" et la répartition des compétences entre les différents échelons* ». Ce choix apparaît justifié aujourd'hui dans la mesure où tous les effets des nombreuses réformes législatives relatives aux structures territoriales adoptées par le précédent Gouvernement ne sont pas encore totalement mises en œuvre. D'autres chantiers, jugés prioritaires, devront donc être traités dans le cadre de cette concertation et être articulés avec le processus Action publique 2022 dans un premier temps.

Pour autant, votre rapporteure considère qu'à l'horizon 2019, il conviendra d'élargir la réflexion relative à « l'organisation territoriale des services publics » en évaluant la pertinence de la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux et en questionnant la suppression de certaines structures. Faut-il ici rappeler que l'une des promesses de campagne du candidat élu à la présidence de la République était la suivante : « *Nous réduirons le millefeuille administratif. Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles. [...] En concertation avec les élus, nous simplifierons l'administration territoriale en confiant aux services des métropoles les compétences des conseils départementaux où elles se situent* ». **Votre rapporteure estime que si ce sujet peut être traité plus tard, il ne devrait pas être totalement éludé.**

4. Valoriser la dématérialisation des procédures en renforçant le rôle de « l'Etat-plateforme » pour un service plus rapide et plus agile

Moins polémiques, quatre autres engagements présidentiels doivent conduire l'État, les collectivités territoriales et les structures hospitalières et médico-sociales à se **servir du numérique comme levier d'économie et d'efficience à l'égard des usagers du service public** :

– tendre vers **100 % de démarches administratives numérisées** à l'horizon 2022 ;

– développer un **État plateforme** offrant des services numériques nouveaux et optimisés ;

– repenser, avec l'**ouverture des données publiques** notamment, les relations entre les citoyens et l'administration ;

– **transformer les politiques publiques et les méthodes de l'administration** à l'aune du numérique.

C'est tout l'objet d'un autre chantier transversal que devra conduire le Comité d'action publique 2022.

Le rapport annuel 2017 du Conseil d'État, paru le 28 septembre 2017, intitulé *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, traite de ce sujet et formule des recommandations utiles à la transformation de notre administration à l'heure du numérique ⁽¹⁾.

Votre rapporteure considère pour sa part que l'outil numérique devrait être à la fois source d'économies budgétaires et d'amélioration de la qualité de service rendu aux usagers et des conditions de travail des agents publics.

Il est certes probable que certains métiers de la fonction publique disparaîtront du fait de l'« ubérisation » des services publics, en particulier des métiers d'exécution comme le montre la réduction des effectifs des préfectures affectés aux services des cartes d'identité et des passeports depuis la numérisation d'une très grande partie de la procédure. Certaines personnes auditionnées estiment que jusqu'à 30 % des fonctions assumées par les agents publics pourraient disparaître. **Néanmoins, s'il est certain que d'autres métiers plus qualifiés devront être créés dans la fonction publique** pour disposer, en interne, des chercheurs, ingénieurs, webmasters et autres professionnels du numérique qui lui donneront les moyens de répondre aux besoins des usagers, **personne ne peut aujourd'hui en évaluer l'impact en termes d'effectifs.**

En tout état de cause, **votre rapporteure estime qu'il faudra se donner les moyens de lutter contre certains risques** : risque d'un sentiment de perte d'humanité tant pour l'utilisateur que pour les agents publics, risque de fracture numérique, risque de fracture territoriale, risque de dépendance au regard des capacités de stockage et de traitement de l'information, risque d'atteinte à la confidentialité des données... Toutefois, **ces risques sont surmontables si la volonté politique est au rendez-vous.**

B. LE FACTEUR-CLÉ DE SUCCÈS : L'ADHÉSION DES AGENTS PUBLICS À LA TRANSFORMATION DU SERVICE PUBLIC

La transformation de notre administration sous l'effet de la redéfinition du périmètre des missions de service public, de la recherche constante d'efficience du service rendu pour contribuer, *in fine*, au redressement des comptes publics par la mobilisation de l'ensemble des leviers précités, **ne peut**

(1) Voir le rapport : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000714.pdf>.

réussir qu'à la condition d'impliquer le plus en amont possible les agents publics à cette démarche.

Le défi est colossal car si l'on en croit les résultats de l'enquête menée par le cabinet Boston Consulting Group pour le journal Acteurs publics le 10 octobre 2017, les agents publics souffrent d'un manque de reconnaissance auquel la seule réponse apportée – quand elle existe – est d'ordre salarial. Cette enquête révèle malheureusement l'insuffisance majeure de la gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique : sur trente-et-un critères RH, la gestion est jugée « peu adéquate » pour trente, le seul qui atteint la moyenne étant la formation. **La plus grande insatisfaction des agents publics concerne cinq sujets : la reconnaissance du mérite, la mobilité, la politique de rémunération, la justesse des évaluations et la capacité à innover** ⁽¹⁾. Or, le plus étonnant est **l'alignement inattendu des réponses des agents et des responsables interrogés.**

Pour faire face à cet état des lieux, votre rapporteure souligne **l'urgence d'agir** pour garantir le soutien des réformes envisagées dans le cadre d'Action publique 2022 en agissant sur **trois leviers** :

– la **reconnaissance de la contribution des agents publics à la création de la richesse nationale** grâce au service public rendu en cessant d'opposer secteur public/secteur privé ;

– le **réinvestissement politique de la question RH** à travers une communication positive sur la réforme et le rôle décisif de l'humain ;

– le **recrutement et le renforcement des managers, en particulier des cadres intermédiaires**, en leur donnant les outils permettant d'activer des leviers de motivation et de reconnaissance de leurs agents.

1. Reconnaître la contribution des agents publics à la création de la richesse nationale grâce au service public rendu

Lors de la table ronde réunissant sept des neuf syndicats des personnels de la fonction publique, votre rapporteure a été frappée par le sentiment d'injustice ou de mépris ressenti par les agents publics en l'absence de reconnaissance officielle de leur contribution à la bonne marche du pays. L'opposition systématique des agents du secteur privé à ceux du secteur public dans de nombreux débats médiatiques conforte ce sentiment de malaise.

Si votre rapporteure n'est pas en mesure d'évaluer directement la contribution des agents publics à la création de la richesse nationale, elle estime néanmoins essentiel de rappeler que les 5,4 millions d'agents publics ont un rôle

(1) Voir les résultats de cette enquête :

https://www.bcg.com/Images/Barom%C3%A8tre%20RH%20secteur%20public%20-%20Acteurs%20Publics%20Etudes%20-%20BCG_tcm96-173337.pdf

déterminant dans le dynamisme économique de notre pays en rendant quotidiennement d'innombrables services à l'ensemble des citoyens.

Grâce au travail qu'ils réalisent, tous les Français peuvent se faire soigner, être en sécurité, voir leurs enfants grandir en ayant accès à un enseignement scolaire de qualité, se déplacer dans des espaces urbains ou ruraux correctement entretenus... Par les valeurs qu'ils portent et représentent, les agents publics participent de la cohésion nationale, de la solidarité et de la marche vers le progrès social. En raison de leur sens du service public, ils s'adaptent en permanence aux diverses restructurations organisationnelles et à l'évolution des besoins des usagers. Pour l'ensemble de ces raisons, il pourrait être intéressant de procéder, méthodiquement, à l'évaluation de la contribution de l'ensemble des agents publics à la création de la richesse nationale.

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

Ce discours très positif doit être porté haut et fort même s'il n'empêche pas le débat sur le fond quant à l'opportunité de rapprocher les règles du secteur public et du secteur privé au regard d'un objectif d'équité partagé par la majorité des Français, comme en matière de régime de retraite ou de prise en charge par l'employeur d'une part de la complémentaire santé de ses agents.

Les contestations politiques demeureront toujours et sont salutaires dans un pays démocratique, notamment lorsqu'elles sont portées par l'intermédiaire des représentants syndicaux dès lors que le dialogue social se poursuit et peut permettre d'améliorer l'efficacité des réformes dans l'administration. Les résultats désastreux du premier baromètre de satisfaction des agents publics publié le 10 octobre 2017 montrent néanmoins que la persistance d'un mal-être des agents publics en raison d'une insuffisante politique de gestion des ressources humaines tournées vers la motivation au travail alimente inutilement ces contestations.

2. Réinvestir politiquement la question RH

L'examen du programme 148 *Fonction publique* dans le cadre du projet de loi de finances 2018 comme des cinq chantiers transversaux retenus dans le cadre d'Action publique 2022 sont très révélateurs de l'absence d'une politique RH structurée au plus haut niveau de l'État jusqu'à très récemment.

Ce n'est qu'avec l'adoption du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 ⁽¹⁾ que la DGAFP a été consacrée « DRH de l'État » et qu'elle dispose d'instruments de pilotage de la politique de RH permettant de mieux articuler les

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

orientations interministérielles et les politiques RH de chaque département ministériel :

- instauration d'une « stratégie interministérielle des ressources humaines » sous la direction d'un comité de pilotage présidé par la DGAFP, qui doit donner lieu à une déclinaison ministérielle et une déclinaison régionale en s'appuyant sur les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines dont les missions sont confirmées ;

- création, auprès de la DGAFP, d'un conseil d'orientation chargé d'émettre des propositions d'évolution des politiques RH dans la fonction publique, au regard notamment des pratiques existantes dans d'autres pays et environnements professionnels, et d'un conseil scientifique apportant un appui scientifique aux activités de la DGAFP et chargé d'émettre un avis sur les orientations scientifiques, travaux ou projets du service statistique du ministère chargé de la fonction publique chaque année ;

- création d'un « responsable ministériel des ressources humaines » chargé de faire le lien et de partager ses bonnes pratiques avec ses collègues d'autres ministères pour mettre en œuvre la stratégie interministérielle des RH ;

- création d'un outil dédié à l'animation de réseaux professionnels afin de développer le travail collaboratif entre acteurs RH (partage de connaissances et d'expériences, échanges autour d'une problématique, co-construction de projets).

Il aura donc fallu attendre 33 ans depuis la création du « statut » de la fonction publique pour dépasser la vision d'une RH support et développer une fonction stratégique orientée vers l'attractivité de la fonction publique de l'État, la motivation des personnels, l'innovation et l'accompagnement des transformations du service public !

Ce constat, à la fois effrayant et rassurant, est confirmé par la volonté du Premier ministre d'engager, dans le cadre d'Action publique 2022, « *une profonde rénovation du cadre de gestion des agents publics et des politiques de ressources humaines (RH) conduites par l'État* ». Ce chantier transversal doit, selon le dossier de presse, « *permettre d'appréhender l'ensemble des domaines et leviers RH : cadre statutaire, rémunération, recrutement, dialogue social, management et leviers de motivation, qualité de vie au travail, prévention de l'absentéisme et risques professionnels, formation, parcours professionnels, déconcentration de la gestion, numérisation de la fonction RH* ».

De ce point de vue, votre rapporteure considère que la fonction publique de l'État, et la DGAFP au premier chef, aurait beaucoup à gagner de s'inspirer des innovations managériales expérimentées par les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers et médicaux-sociaux.

3. Renforcer le management et les leviers de motivation des agents

a. Recruter et former les cadres, en particulier les cadres intermédiaires, aux RH et à la conduite du changement

Pour pouvoir actionner les leviers de motivation des agents publics, encore faut-il avoir des managers eux-mêmes formés à l'encadrement et à l'animation d'une équipe et pouvoir les recruter en nombre suffisant.

Or, les employeurs publics comme les DRH et DGS interrogés par votre rapporteure dénoncent les difficultés rencontrées pour attirer de bons encadrants, en particulier au sein du bloc communal dans la FPT, et plus généralement à disposer des moyens permettant de faire correspondre le grade et la fonction. Ainsi est-il courant dans les collectivités territoriales, voire dans les services déconcentrés de l'État ou dans les services des personnels non médicaux, de « faire monter » à un poste d'encadrant des agents en raison de leur ancienneté, sans pouvoir leur donner les outils pour assumer convenablement cette fonction.

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

Cette proposition est d'autant plus urgente que les cadres, et en particulier les cadres intermédiaires, seront les chevilles ouvrières de l'accompagnement au changement des agents publics dans la mise en œuvre des réformes à venir.

b. Améliorer la qualité de vie au travail

Nombreux sont les rapports pour expliquer les objectifs et les outils par lesquels les employeurs publics doivent contribuer à améliorer la qualité de vie au travail des agents publics, condition première de satisfaction des agents.

Votre rapporteure considère que trois chantiers sont à privilégier :

- garantir aux agents des conditions de travail respectueuses de leur santé et de leur sécurité (prévention des risques professionnels) ;
- instaurer une organisation du travail favorisant les relations humaines de bonne qualité, en faisant toute sa place au dialogue social ;
- veiller à l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle des agents.

D'un point de vue RH, cela impose aux managers de tenir compte de la démographie de leurs agents ; d'identifier les métiers pénibles ou à risque afin d'anticiper les possibilités de reconversion avant de constater un phénomène d'usure au travail ou un absentéisme croissant ; et d'adapter autant que faire se

peut les compétences et capacités de l'agent au poste qu'il occupe grâce à la formation continue.

Au-delà de ces impératifs RH, l'amélioration de la qualité de vie au travail pose la question de l'opportunité d'instaurer, dans la fonction publique, une obligation pour l'employeur de contribuer à la prise en charge d'une complémentaire santé et d'un contrat de prévoyance. Cela est obligatoire dans le secteur privé.

Le rapprochement des règles du secteur public et du secteur privé sur ce point serait bénéfique aux agents publics. En effet, selon la Mutualité Fonction Publique, près de 4 agents publics sur 10 renoncent à des consultations et soins médicaux pour des raisons financières et 92 % souhaiteraient une participation au financement d'une complémentaire santé et d'un contrat de prévoyance. Votre rapporteure demande que ce débat soit engagé au plus vite, d'autant que la mise en œuvre d'une telle politique peut s'accompagner de contreparties sur d'autres plans de manière à en contenir le coût budgétaire.

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

Le rapprochement des règles du secteur public et du secteur privé pourrait également avoir davantage de sens en vue de lutter contre le « micro-absentéisme » abusif que la proposition du Gouvernement, exposée à l'article 48 du présent projet de loi de finances, qui réintroduit un jour de carence dans le secteur public.

Votre rapporteure considère en effet qu'aucun des deux objectifs poursuivis par le Gouvernement n'est atteint grâce à cette mesure : l'équité vis-à-vis du secteur privé n'est pas démontrée, puisque les salariés sont soumis à la règle de trois jours de carence, et qu'une majorité d'entre eux bénéficient, grâce à une convention collective ou par la volonté de leur employeur, à une prise en charge de ce délai de carence ; la lutte contre la multiplication des arrêts de très courte durée est certes renforcée mais pourrait l'être tout autant, voire davantage, par un dispositif moins pénalisant pour la très grande majorité des 5,4 millions d'agents publics qui n'abusent pas du système.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteure déposera un amendement à l'article 48 du projet de loi de finances proposant d'introduire un délai de carence de trois jours dans la fonction publique tout en exonérant de retenues sur salaires les deux premiers arrêts de maladie ordinaires dont pourrait avoir besoin l'agents pour se soigner. En revanche, à partir du troisième arrêt de maladie ordinaire dans l'année, il se verrait prélever jusqu'à trois journées de salaire.

Cette proposition d'amendement s'inscrit dans un **triple objectif d'équité, d'efficacité pour lutter contre les abus et de santé publique** en laissant le temps aux agents publics malades occasionnellement de recevoir des soins et recouvrer un bon état de santé avant de revenir travailler et ne pas contaminer leurs collègues, les usagers et le public en cas de maladie.

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

Votre rapporteure proposera également de **protéger davantage la femme en situation de grossesse dans le cadre du dispositif des jours de carence applicables aux agents publics**. Ainsi, les femmes ne subiraient aucune retenue en cas de congé maladie ordinaire pendant leur grossesse, dans la mesure où elles ne peuvent prendre aucun médicament et se trouvent dans un état de fatigue physique plus prononcé que les autres agents publics qui tombent malade. Il ne s'agit pas là d'exonérer une minorité spécifique, dans la mesure où toute femme est susceptible d'être concernée, mais bien de ne pas les désavantager davantage alors que les femmes sont encore victimes de nombreuses discriminations au cours de leur carrière dans le secteur public, tant sur le plan salarial que sur le plan des responsabilités qui leur sont conférées.

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

c. Favoriser les mobilités des agents entre les trois versants de la fonction publique selon une logique « métiers »

Enfin, parmi les outils permettant aux managers de redonner de la motivation à leurs agents figurent les perspectives de mobilité. Il peut s'agir de mobilité verticale, au titre de laquelle les agents prennent davantage de responsabilités au cours de leur carrière, mais également de mobilité horizontale en facilitant la possibilité pour les agents de changer de cadre de travail, de profiter d'une mobilité géographique tout en restant dans la même administration pour réaliser le même métier ou même de changer de métiers au sein de la fonction publique.

Nombreux sont les obstacles à surmonter pour simplifier et favoriser les « mobilités choisies » plutôt que les « mobilités subies », en particulier dans un contexte instable (redéfinition des missions, réorganisation des services, suppressions de postes sur un territoire donné...).

Votre rapporteure estime que cela passe par trois impératifs :

– une **simplification des règles statutaires et indemnitaire des agents entre les trois versants de la fonction publique** pour leur donner davantage de

visibilité sur leurs perspectives de carrière, de mobilité, de rémunération et pour éviter toute « concurrence déloyale » entre les agents pour des raisons indépendantes de leurs compétences (appartenance à un corps, à un versant de la fonction publique...) ;

– une **réorientation massive des dépenses de formation continue des agents sur les catégories B et C** qui sont les catégories les plus démunies en cas de réorganisation de toute sorte ;

– la **création d'un portail numérique unique de l'emploi public en France** accessible à tous les agents publics, qu'ils appartiennent à la FPE, la FPT ou la FPH. Selon les informations transmises à votre rapporteur par la DGAFP, le CNFPT, et la Fédération nationale des centres de gestion, les travaux sont en cours pour y parvenir. D'après le centre de gestion de l'Isère, la plateforme susceptible d'accueillir ce portail existe déjà : il s'agit du site « www.emploi.territorial.fr » qui regroupe actuellement les offres d'emplois de 40/96 départements français mais qui aurait la capacité d'être étendue aux trois versants de la fonction publique ;

– la **création de bassins territoriaux de l'emploi public** au sein desquels serait défini un plan territorial de formation et dans lesquels seraient mutualisées les vacances de postes dans les trois versants de la fonction publique. La mutualisation au niveau territorial des enjeux de formation et de gestion des emplois et compétences pourrait se faire au niveau régional, ce qui permettrait une gestion RH inter fonction publique optimisée. L'on ne peut que regretter qu'actuellement seuls 4 % des agents publics profitent d'une mobilité inter fonction publique.

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

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

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 2 novembre 2017 ⁽¹⁾), la Commission examine, pour avis, sous la présidence de sa vice-présidente, Mme Laurence Vichnievsky, les crédits du programme « Fonction publique » au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis).

Conformément aux conclusions de Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » pour 2018.

Mme Laurence Vichnievsky, présidente. Il appartient maintenant à la commission des Lois, saisie pour avis du projet de loi de finances pour 2018, de se prononcer sur le programme 148 « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Je rappelle que seuls peuvent voter les commissaires aux Lois. Je suis saisie d'un amendement de crédit n° CL 94 présenté par Madame la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis. Cet amendement propose de majorer les crédits de l'ÉNA d'un million d'euros afin de lui permettre de prendre en charge le différentiel de rémunération des candidats admis à préparer le concours interne par rapport à leur rémunération en tant qu'agent public, pour contribuer à diversifier les profils socio-professionnels des futurs dirigeants de l'administration d'État. Néanmoins, compte tenu des explications apportées par le ministre lors de la commission élargie pour trouver de nouvelles voies favorisant la diversité des profils à l'ÉNA, mission nouvellement confiée au directeur de l'école, je retire mon amendement.

L'amendement n° CL 94 est retiré.

Mme Laurence Vichnievsky, présidente. Nous allons à présent nous prononcer sur les crédits du programme. Avant de les mettre aux voix, je demande son avis à notre rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis. Mon avis est favorable.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Mme Laurence Vichnievsky, présidente. Nous avons achevé nos travaux. Je vous remercie.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/.

PERSONNES ENTENDUES

MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP**
 - M. Thierry Le Goff, directeur général
 - Mme Carine Soulay, directrice, adjointe à la directrice générale
 - Mme Véronique Gronner, cheffe du service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales
 - M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines
 - M. Adrien Friez, chef du département des études, des statistiques et des systèmes d'information
- **Direction générale des collectivités locales - DGCL**
 - M. Bruno Delsol, directeur général
 - M. Stéphane Brunot, sous-directeur de la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique
 - Mme Ève Perennec-Segarra, adjointe au sous-directeur
- **Direction générale de l'offre de soins – DGOS au titre de sa participation au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière**
 - M. Mathias Albertone, sous-directeur des ressources humaines du système de santé
- **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – CSFPT**
 - M. Jean-Robert Massimi, directeur général
- **École nationale d'Administration - ÉNA**
 - M. Patrick Gérard, directeur
 - M. Thierry Rogelet, secrétaire général

ÉLUS LOCAUX ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **Association des Départements de France – ADF**
 - M. Jean-François Galliard, président
 - M. Jérôme Briend, conseiller
 - Mme Anne-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère Relations avec le Parlement
 - M. Amaury Duquesne, conseiller du groupe DCI

- **Association des Maires de France – AMF**

- M. François Deluga, vice-président de l’AMF et président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- Mme Stéphanie Colas, conseillère
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

- **Union syndicale Solidaires**

- Mme Evelyne Ngo
- M. Denis Turbet-Delof

- **UNSA Fonction Publique**

- M. Luc Farré, secrétaire général
- Mme Isabelle Laborde, conseillère nationale chargée des questions budgétaires

- **FSU**

- Mme Bernadette Groison

- **Fédération des services publics CFE-CGC**

- Mme Marie-Catherine Haon

- **FA-FP**

- M. Bruno Collignon

ASSOCIATIONS

- **Association Dirigeant Grandes Collectivités - DGC**

- M. Jean-Charles Manrique, président
- Mme Sarah Bellier, Secrétaire Générale

- **Association des DRH de grandes collectivités territoriales - ADRHCT**

- M. Johan Theuret, président

- **Fédération hospitalière de France - FHF**

- Mme Marie Houssel, responsable du Pôle ressources humaines hospitalières

- **Fédération nationale des centres de gestion - FNCDG**

- M. Michel Hiriart, président
- M. Thierry Senamaud, directeur
- Mme Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques

- **Mutualité de la fonction publique - MFP**

- M. Serge Brichet, président
- Mme Laurence Tribillac, directrice Influence et Métiers

- Mme Angéline Seguy, responsable Pôle Influence
- Mme Dominique Combe, trésorière générale

THINK-TANK

- **Fondation iFRAP**
 - Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice
 - M. Samuel-Frédéric Servière, expert
- **Institut Montaigne**
 - M. Victor Poirier, chargé d'études
- **Terra Nova**
 - Mme Maya Bacache Beauvallet
- **Fondation Jean Jaurès**
 - M. Jean Grosset, directeur de l'observatoire du dialogue social

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

(Jeudi 19 et vendredi 20 octobre 2017, département de l'Isère)

- **Grenoble-Alpes Métropole (La Métro)**
 - M. Christophe Ferrari, président
 - M. Michel Papaud, directeur général des services
 - Mme Linda Di Forti, directrice adjointe de cabinet
- **Centre de gestion de l'Isère**
 - M. Marc Baïetto, président
 - M. Frédéric Castoldi, directeur général des services
- **Mairie de Sassenage**
 - M. Christian Coigné, maire
 - Mme Emmanuelle Caillat, directrice générale des services
 - Mme Géraldine Ferronato, directrice de l'information et des relations extérieures
- **Conseil départemental de l'Isère**
 - M. Jean-Pierre Barbier, président
 - M. Vincent Roberti, directeur général des services
 - M. Édouard Jousselin, directeur de cabinet
 - Mme Valentine Montesse, collaboratrice de cabinet
- **Préfecture de l'Isère**
 - M. Lionel Beffre, Préfet de l'Isère
- **Mairie de Grenoble**
 - M. Éric Piolle, maire
 - Mme Maud Tavel, adjointe au maire
 - M. François Langlois, directeur général des services
 - Mme Odile Barnola, directrice de cabinet
- **Communauté d'agglomération du Pays voironnais**
 - M. Pascal Fortoul, Directeur général des services

LES 12 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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