

**Projet de loi de finances n° 4482 pour 2022**

**Mission « Transformation et fonction publiques » : « Fonction publique »**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis,  
Mme Émilie Chalas

20 octobre 2021

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2022 intervient à la suite de plusieurs lois de finances qui, dès le mois de mars 2020, ont permis de faire face à une crise sanitaire inédite dont les conséquences sociales et économiques continuent à produire leurs effets. La rapide réaction des pouvoirs publics et le grand nombre de mesures prises pour lutter contre la pandémie et ses effets, puis pour accompagner la reprise et le retour à une vie normale, doit beaucoup, pour ne pas dire plus, aux femmes et aux hommes qui composent la fonction publique. Si l'on pense naturellement aux agents de la fonction publique hospitalière, en première ligne pour endiguer la maladie, ceux des versants étatique et territorial ne doivent pas être oubliés : ils ont permis de mettre en œuvre les réformes, les adaptations et les aménagements que le Gouvernement et le Parlement ont adoptés depuis plus de dix-huit mois.

Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 de mars et avril 2020 ont permis de résister, la troisième – adoptée en juillet – poursuivant cet effort et posant les jalons de la reprise. La loi de finances pour 2021 s'est inscrite dans ce cadre hybride, marqué à la fois par l'urgence et la relance. Le projet de loi de finances pour 2022 poursuit cette relance et traduit l'ambition de la France pour l'avenir et une croissance durable.

S'agissant plus particulièrement de la fonction publique, outre la mobilisation absolument exemplaire dont les agents ont fait preuve, la présente législature a été marquée par d'importantes réformes qui témoignent non seulement de l'importance et de la confiance accordées en France au service public, mais aussi de son ambition pour le futur à travers des transformations d'ampleur.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique se place au cœur de cette œuvre réformatrice, pour libérer la fonction publique en renforçant sa dimension managériale, en levant les freins aux mobilités, en faisant de l'égalité professionnelle un objectif fondamental et, plus largement, en enrichissant et diversifiant les profils, les parcours et les carrières. La récente réforme de la haute fonction publique résultant de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021, illustre le volontarisme des pouvoirs publics pour

moderniser et ouvrir l'encadrement supérieur de la fonction publique. Telle est la philosophie de cette réforme, que traduisent la transformation de l'École nationale d'administration en Institut national du service public ainsi que la fonctionnalisation et la gestion interministérielle de la haute fonction publique. Cette dernière sera plus efficiente, plus agile et plus représentative de la société qu'elle a vocation à servir.

Ce projet de loi de finances, le dernier de la législature, est ainsi l'occasion de dresser le bilan, en matière de fonction publique, des quatre années écoulées. Depuis 2017, votre rapporteure a eu l'honneur de présenter au nom de la commission des Lois les crédits pour la fonction publique, et a formulé à ce titre un certain nombre de propositions afin de contribuer à cette évolution et cette transformation nécessaires. Le présent avis offre l'opportunité de revenir sur ces propositions, pour voir leur degré de mise en œuvre et identifier les actions à approfondir, voire à concrétiser.

D'une manière générale, le bilan est satisfaisant : un grand nombre de propositions ont connu une traduction effective. L'effort ne doit cependant pas s'interrompre, car certaines supposent des aménagements, et d'autres – comme la question du jour de carence ou les réformes à mener pour assurer l'efficacité de la fonction publique de demain – exigent de poursuivre la réflexion, sans tabou.

Telles sont les lignes directrices de cet avis, qui étudiera également les crédits du programme 148 *Fonction publique* de la mission budgétaire « Transformation et fonction publiques », qui connaissent une hausse significative et intègrent désormais dans une nouvelle quatrième action « Accompagnement interministériel Ressources humaines » ceux auparavant dévolus au programme 351.

Cet avis offre ainsi un panorama des réformes engagées depuis l'été 2017 et des pistes d'évolution ambitieuses, avec pour unique boussole l'amélioration de la fonction publique et l'épanouissement des femmes et des hommes qui, quotidiennement, sont au service de l'ensemble de nos concitoyens. Qu'ils soient ici, de la façon la plus solennelle possible, dûment remerciés.

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

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit des changements de la maquette budgétaire qui ont un impact direct sur le programme 148 *Fonction publique*, dont les crédits augmentent substantiellement et les actions sont enrichies.

### I. UNE ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE SE TRADUISANT PAR UN ENRICHISSEMENT DU PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

● Le programme 148 *Fonction publique* intègre, à compter du présent projet de loi de finances, les crédits du Fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH) inscrits jusque-là dans le programme 351 – ces deux programmes étaient inclus dans la mission « Transformation et fonction publiques » dans la loi de finances pour 2021.

L'intégration des crédits du FAIRH au programme 148 conduit à la création, dans ce dernier, d'une quatrième action, et à la suppression en conséquence du programme 351.

Outre l'intégration de ce programme 351 au programme 148, ce dernier a également bénéficié du transfert des crédits du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), auparavant rattachés au programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*.

● Le programme 148 se décline désormais en quatre actions :

- formation des fonctionnaires (**action n° 1**) ;
- action sociale interministérielle (**action n° 2**) ;
- appui et innovation des ressources humaines (**action n° 3**) ;
- accompagnement interministériel Ressources humaines (**nouvelle action n° 4**), qui constituait auparavant l'unique action du programme 351.

● Le montant des crédits alloués au programme 148 *Fonction Publique* s'élève à 297,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 288,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, et en tenant compte des AE et CP ouverts dans l'ancien programme 351, ces crédits traduisent une évolution :

- pour les AE, à la hausse de 24,7 millions d'euros, soit + 9,1 % ;
- pour les CP, à la hausse de 22,6 millions d'euros, soit + 8,5 %.

En se limitant aux seules trois premières actions du programme 148 (et donc en laissant de côté l'intégration des crédits de l'ancien programme 351 dans la nouvelle action n° 4), les crédits connaissent une hausse de l'ordre de 19 %, soit une augmentation d'environ 44 millions d'euros en AE et CP.

Cette augmentation résulte principalement du transfert des crédits du CISIRH intégrés à l'action n° 3 (à hauteur d'environ 20 millions d'euros en AE et CP) et de la hausse significative des crédits de l'action n° 2 (action sociale interministérielle), principalement due à la hausse des crédits pour la restauration (notamment en raison de la rénovation des restaurants inter-administratifs, des cités administratives et des sites multi-occupants).

● L'évolution des crédits du programme 148 (dans son périmètre actuel) est présentée dans le tableau suivant, qui décline également cette évolution par action.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE  
ENTRE LA LFI 2021 ET LE PLF 2022**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en M€)	Évolution (en %)
<b>Action 1</b> <b>Formation des fonctionnaires</b>	89,82	96,77	+ 6,95	+ 7,7 %	87,04	93,99	+ 6,95	+ 8,0 %
<b>Action 2</b> <b>Action sociale interministérielle</b>	136,65	153,19	+ 16,54	+ 12,1 %	130,31	146,49	+ 16,18	+ 12,4 %
<b>Action 3</b> <b>Appui et innovation des RH</b>	7,02	27,62	+ 20,6	+ 293,4 %	7,02	27,84	+ 20,82	+ 296,6 %
<b>Action 4</b> <b>Accompagnement interministériel RH</b>	39,34	20,00	- 19,34	- 49,2 %	41,34	20,00	- 21,34	- 51,6 %
<b>Total</b>	<b>272,82</b>	<b>297,58</b>	<b>+ 24,76</b>	<b>+ 9,1 %</b>	<b>265,7</b>	<b>288,33</b>	<b>+ 22,63</b>	<b>+ 8,5 %</b>

NB 1 : L'action 4 correspond à l'ancien programme 351.

NB 2 : La somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : *Projet de loi de finances pour 2022, Projet annuel de performance* Fonction publique.

## II. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES (+ 8 %)

Le montant global des dépenses de **l'action n° 1** « Formation des fonctionnaires » s'élève à 94 millions d'euros en CP <sup>(1)</sup> contre 87 millions d'euros

*(1) Le montant des AE s'élève à 96,8 millions d'euros.*

ouverts en loi de finances initiale pour 2021, représentant ainsi une hausse de 8 % des crédits de formation des fonctionnaires.

La grande majorité de ces crédits porte sur des dépenses de fonctionnement (75,4 millions d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 1,9 million d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2021) et des dépenses d'intervention (21,1 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP, traduisant une augmentation de près de 200 %). Le reste, soit 0,3 million d'euros, concerne les dépenses de personnel (montant inchangé par rapport à 2021).

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

Les dépenses de fonctionnement se subdivisent en deux catégories : la formation interministérielle (2,7 millions d'euros en AE et CP) et les subventions pour charges de service public versées aux instituts régionaux d'administration (IRA) et à l'École nationale d'administration (ÉNA) (72,7 millions d'euros en AE et CP).

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

- La subvention pour charges de service public des cinq IRA (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) s'élève à 40,1 millions d'euros, soit un montant inchangé par rapport à 2021.

Le plafond d'emploi pour 2022, quant à lui, est de 648 ETPT, soit 2 ETPT de moins par rapport à 2021. Cette baisse est d'une ampleur identique à celle constatée entre 2020 et 2021, et témoigne d'un maintien du niveau des ETPT après la forte diminution entre 2019 et 2020 due au raccourcissement de la scolarité des élèves des différents IRA (- 78 ETPT). S'ajoutent à ces ETPT sous plafond 5 ETPT hors plafonds (apprentis), soit un nombre identique à celui de 2021.

- S'agissant de l'ÉNA, la subvention pour charges de service public s'établit à 32,3 millions d'euros pour 2022, soit deux millions d'euros de plus que pour 2021 (+ 6,6 %).

Cette augmentation résulte de la revalorisation indemnitaire des élèves de l'ÉNA issus du concours interne et des stagiaires du cycle préparatoire au concours interne<sup>(1)</sup>, et en raison de l'ouverture de classes « Prépa Talents » (*cf. infra*, Deuxième partie, IV, A).

Les ETPT sous plafond pour l'ÉNA sont, pour 2022, de 434, soit deux de plus que pour 2021. Le total des ETPT rémunérés par l'opérateur demeure

---

(1) En application du décret n° 2020-1469 du 27 novembre 2020 relatif à la rémunération des élèves de l'École nationale d'administration et des stagiaires des cycles préparatoires de l'École nationale d'administration.

cependant inchangé d'une année sur l'autre si l'on ajoute ceux hors plafond, qui passent de 15 à 13.

L'année 2022 sera particulière pour l'ÉNA, qui va être transformée en Institut national du service public (INSP), ainsi que le prévoit l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État <sup>(1)</sup>.

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

Les crédits pour les dépenses de formation interministérielle sont de 2,7 millions d'euros en AE et en CP, et correspondent à deux volets.

Le premier volet, doté de 0,5 million d'euros, est consacré à l'organisation de deux sessions de concours d'accès aux IRA – depuis 2019, deux concours ont lieu chaque année. Ces crédits correspondent au coût de l'organisation des sessions (location des salles, frais d'impression, formation des jurys, surveillance des épreuves) et à celui de la mise en œuvre de la dématérialisation des copies des épreuves écrites.

Le second volet porte sur des actions de formation interministérielle et est doté de 2,2 millions d'euros :

– 0,8 million d'euros pour le financement d'offres de formation interministérielles au niveau central ;

– 1,4 million d'euros pour la mise en œuvre d'actions de formation interministérielles transverses, à l'échelon déconcentré.

## **B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION**

Les dépenses d'intervention de l'action n° 1 du programme 148 portent sur un montant de 21,1 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP, traduisant une multiplication par trois des crédits par rapport au projet de loi de finances pour 2021 (qui prévoyait 7,1 millions d'euros en AE et 6,3 millions d'euros en CP).

2,2 millions d'euros sont prévus au titre des subventions aux organisations syndicales représentatives des fonctionnaires de l'État, et 0,1 million d'euros de subvention sont prévus pour plusieurs organismes, tels que le Réseau des écoles de service public et l'Institut européen d'administration publique – ces montants correspondent à ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2021.

La hausse massive des dépenses d'intervention traduit la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'ouverture et de diversité de la fonction

---

*(1) Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, articles 5, 12 et 15.*

publique, incluant les « Prépas Talents » et les « Bourses Talents ». Ce sont ainsi 18,8 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP qui sont prévus au titre des subventions à cet effet. **Votre rapporteure ne peut que se réjouir de cette augmentation particulièrement forte, qui fait écho à l'une des propositions formulée dans l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020** <sup>(1)</sup>.

### **III. DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE CONNAISSANT UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE (+ 12,4 %)**

Pour l'action n° 2 du programme 148, intitulée « Action sociale interministérielle », le projet de loi de finances pour 2022 prévoit 153,2 millions d'euros en AE et 146,5 millions d'euros en CP. Cela correspond à une hausse de plus de 12 % par rapport à la loi de finances pour 2021.

L'action sociale interministérielle finance des prestations individuelles et collectives destinée à améliorer les conditions de travail des agents publics et de leurs familles.

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

Les dépenses de fonctionnement au titre de l'action sociale interministérielle font l'objet de 118,7 millions d'euros en AE et 118,5 millions d'euros en CP – soit un niveau voisin de celui prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 <sup>(2)</sup>. Elles recouvrent des prestations individuelles et des prestations collectives.

##### **1. Les dépenses dédiées aux prestations individuelles**

95 millions d'euros en AE et CP <sup>(3)</sup> sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2022 au titre des prestations individuelles de l'action sociale interministérielle – soit un montant supérieur à celui figurant dans le projet de loi de finances pour 2021 (91,9 millions d'euros en AE et CP).

Ces dépenses recouvrent :

– les chèques vacances (37,5 millions d'euros en AE et 37,4 millions d'euros en CP, montants voisins de ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2021 – 38 millions d'euros en AE et CP), constituant une prestation d'aide aux loisirs et aux vacances à destination des agents actifs et retraités remise sous la forme de titres de paiements spécialisés (TPS), et qui concerne environ 122 000 bénéficiaires ;

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 6 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020.

(2) 119,3 millions d'euros en AE et 119,1 millions d'euros en CP.

(3) Exactement 94,99 millions d'euros en AE et 94,95 millions d'euros en CP.

– les chèques emploi service universels (CESU) au titre de la garde d'enfants de moins de 6 ans (39 millions d'euros en AE et CP, là encore proche du montant figurant dans le projet de loi de finances pour 2021 – 40,2 millions d'euros) ; environ 93 000 bénéficiaires sont attendus ;

– l'aide à l'installation des personnels de l'État, pour 13,3 millions d'euros en AE et CP – soit une augmentation significative par rapport au projet de loi de finances pour 2021 qui prévoyait 8,4 millions d'euros ; ce dispositif permet la prise en charge d'une partie des frais liés à l'accès au logement locatif des agents (premier mois de loyer, frais d'agence, frais de déménagement et dépôt de garantie) ; 11 000 bénéficiaires sont attendus pour 2022 ;

– le soutien au logement temporaire (0,9 million d'euros en AE et CP, identique au projet de loi de finances pour 2021) ;

– les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS), pour lesquelles sont prévues 4,3 millions d'euros en AE et CP (un montant comparable à celui prévu par le projet de loi de finances pour 2021 – 4,4 millions d'euros) ; les SRIAS s'inscrivent dans la dynamique de la mise en œuvre de l'action sociale au niveau déconcentré.

## **2. Les dépenses destinées aux prestations collectives**

Les prestations collectives représentent 23 millions d'euros en AE et CP, en baisse par rapport au projet de loi de finances pour 2021 (27,5 millions d'euros en AE et 27,3 millions d'euros en CP).

Elles portent sur deux types de dépenses :

– les réservations de places en crèches, au titre de l'aide aux familles, qui représentent l'essentiel des crédits (23 millions d'euros en AE et 22,8 millions d'euros en CP), afin de permettre aux agents de bénéficier en priorité de places en crèches pour leurs enfants ; si ces montants sont en diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2021 (27,5 millions d'euros en AE et 27,1 millions d'euros en CP), il convient de noter que 6 millions d'euros supplémentaires sont prévus au titre de fonds de concours (contre 3 millions pour 2021) ;

– l'aide au logement (0,2 million d'euros en CP, comme dans le projet de loi de finances pour 2021), qui permet la réservation de logements sociaux sous condition de ressources.

## **B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION**

Les deux autres types de dépenses de l'action n° 2 portent sur la restauration (au titre des dépenses d'investissement) et l'aide au maintien à domicile (pour celles d'intervention).



- La restauration représente 29,8 millions d’euros en AE et 23,4 millions d’euros en CP, soit près de trois fois le montant en AE prévus dans le projet de loi de finances pour 2021 (12,7 millions d’euros) et près de quatre fois celui des CP (6,5 millions d’euros).

Cette hausse conséquente est principalement due à la rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants, qui est portée par le programme 348, le programme 148 intervenant pour la prise en charge des travaux d’aménagement et des équipements de cuisine et de mobilier.

- L’aide au maintien à domicile fait l’objet de 4,7 millions d’euros en AE et CP, comme dans le projet de loi de finances pour 2021 ; elle permet de soutenir les retraités de l’État n’entrant pas dans le champ des allocations de l’aide à l’autonomie, pour assurer leur maintien à domicile – depuis 2021, la mise en place de deux tranches d’aides supplémentaires permet d’aligner le barème de cette aide à domicile sur celui de la prestation dont bénéficient les retraités du régime général de sécurité sociale.

#### **IV. DES DÉPENSES EN MATIÈRE D’APPUI ET D’INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES EN HAUSSE DE PRÈS DE 300 %**

L’action n° 3, à laquelle sont alloués 27,6 millions d’euros en AE et 27,8 millions d’euros en CP, est celle qui connaît, en proportion, la hausse la plus prononcée par rapport à 2021 (7,02 millions d’euros en AE et CP) : elle est de l’ordre de 300 %, traduisant une multiplication par quatre des crédits prévus.

Cette hausse massive est, ainsi qu’il a été vu, due à une mesure de périmètre, à la suite du rattachement au programme 148 (et singulièrement à son action n° 3) des moyens du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), transférés depuis le programme 218, pour un montant de 20,02 millions d’euros en AE et 20,2 millions d’euros en CP. En faisant abstraction de ces sommes, les crédits de l’action n° 3 sont voisins de ceux prévus pour 2021.

##### **A. LES DÉPENSES D’APPUI ET D’INNOVATION RH**

Les dépenses d’appui et d’innovation RH regroupent les dotations de quatre fonds :

- le fonds d’innovation RH (FIRH), doté de 0,97 million d’euros en AE et en CP (soit un montant comparable à celui prévu dans le projet de loi de finances pour 2021) permet de financer des expérimentations RH interministérielles pour diffuser et généraliser les pratiques RH innovantes dans la fonction publique à travers la « bibliothèque des initiatives RH » ; le FIRH est un outil précieux d’accompagnement de la transformation RH de la fonction publique et permet, par sa dimension centrale, de faire jouer un important effet de levier ;

– le fonds interministériel d’amélioration des conditions de travail (FIACT) est lui aussi doté de 0,97 million d’euros en AE et CP (là encore un montant comparable au projet de loi de finances pour 2021, qui avait prévu 1,1 million d’euros) ; créé en 2018, il est destiné à accompagner les employeurs de la fonction publique de l’État pour améliorer les conditions et l’organisation du travail à travers le cofinancement des projets. **Votre rapporteure se réjouit que l’accompagnement de la fonction managériale constitue l’un des principaux objectifs des lauréats de ce fonds, le management dans la fonction publique ayant fait l’objet d’une attention toute particulière dans le cadre de son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 20219 ;**

– le fonds des systèmes d’information RH (FSIRH) est doté de 1,3 million d’euros en AE et CP, comme dans le projet de loi de finances pour 2021 ; il est destiné à couvrir les coûts liés à certains projets informatiques permettant la modernisation des processus de gestion RH au sein de la fonction publique ;

– le fonds égalité professionnelle (FEP), enfin, se voit doté de 1 million d’euros en AE et CP, soit le même montant que celui prévu dans le projet de loi de finances pour 2021 ; il cofinance les projets promouvant l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (tels que des séminaires, la constitution de réseaux de femmes ou encore de plateformes numériques d’entraide et d’échanges pour les femmes dans les outre-mer, ainsi qu’une étude sur le plafond de verre dans les carrières universitaires hospitalières). **Votre rapporteure ne peut qu’approuver le maintien des crédits du FEP, et les efforts des administrations en matière d’égalité professionnelle, sujet sur lequel elle a pu faire plusieurs propositions depuis le début de la législature, dont beaucoup ont connu une traduction concrète (cf. *infra*, seconde partie, I). Elle relève également avec satisfaction la création d’un nouvel objectif « Égalité professionnelle » permettant de suivre la mise en œuvre effective des actions en cette matière, consacrée « Grande cause nationale » par le Président de la République.**

## **B. LES DÉPENSES D’ACCOMPAGNEMENT RH**

L’accompagnement RH représente 3,3 millions d’euros en AE et CP, et porte sur des actions de communication, des programmes d’études et de recherche et des dépenses informatiques. Ces crédits sont en hausse par rapport au projet de loi de finances pour 2021, qui prévoyait 2,6 millions d’euros.

## **C. LES DÉPENSES LIÉES AU CISIRH**

Les crédits du CISIRH sont transférés du programme 218 au programme 148, pour 20,02 millions d’euros en AE et 20,2 millions d’euros en CP. Le total des crédits consacrés au CISIRH correspond à ceux prévus, dans le projet de loi de finances pour 2021, dans le programme 218 (17,9 millions d’euros

en AE et 18,1 millions d'euros en CP), enrichis de 2,2 millions d'euros de mesures nouvelles.

Le CISIRH relève de la politique de modernisation de la fonction RH de l'État, à travers une offre mutualisée de construction et d'exploitation d'applications informatiques en matière de ressources humaines. Son action s'inscrit dans le cadre de la feuille de route SIRH AP 2022, que la DGAFP met à jour pour la période 2022-2024.

Ces crédits vont permettre, à titre principal :

– de développer la déclaration sociale nominative (DSN) dans la fonction publique (3,9 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP) ;

– de renforcer le projet « RenoiRH », système d'information RH interministériel (7,1 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP) ;

– d'améliorer l'outil de dématérialisation du processus d'évaluation des agents « Estève » (2,35 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP) ;

– d'assurer l'exploitation en interne des applications à vocation interministérielle dont s'occupe le CISIRH, à travers notamment des dépenses d'infrastructure et d'hébergement (4,2 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP).

**Votre rapporteure se réjouit du rattachement au programme *Fonction publique* du CISIRH et des 2,2 millions d'euros de mesures nouvelles, qui traduisent pleinement la dimension interministérielle de ce programme et sa vocation de pilotage des questions liées à la fonction publique.**

## **V. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION INTÉGRANT LE FAIRH ET DOTÉE DE CRÉDITS BIEN CALIBRÉS**

Dans le cadre de ce projet de loi de finances pour 2022, le programme 148 intègre le FAIRH, auparavant porté par le programme 351, qui est supprimé. Ce rattachement concrétise la préconisation de notre collègue Alexandre Holroyd, rapporteur spécial de la commission des finances en charge, notamment, du programme 351, faite lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2020 <sup>(1)</sup>.

Ce fonds participe au cofinancement des coûts de transition qui sont nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles à dimension RH, pour accompagner les mobilités fonctionnelles ou géographiques des agents dont les missions évoluent.

---

(1) Alexandre Holroyd, Rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, [Annexe n° 25](#), Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, n° 4195, 26 mai 2021, page 65.

● Désormais, le FAIRH est intégré au programme 148 dans une nouvelle action n° 4, « Accompagnement interministériel Ressources humaines », pour laquelle sont prévus 20 millions d’euros en AE et en CP :

- 12 millions d’euros en titre 2, pour les dépenses de personnel ;
- 8 millions d’euros en titre 3, pour les dépenses de fonctionnement.

Par rapport aux montants budgétés dans le programme 351 les précédentes années, les crédits prévus dans l’action n° 4 du programme 148 peuvent, au premier abord, sembler modestes : le FAIRH avait en effet été doté de 50 millions d’euros en 2019 et 2020, et d’environ 40 millions d’euros en 2021.

Néanmoins, le FAIRH a fait jusque-là l’objet d’une surbudgétisation, ce qu’avait relevé Alexandre Holroyd <sup>(1)</sup>.

En effet, les crédits du programme 351 ont été très largement sous-consommés en 2019 (8,9 millions d’euros) et 2020 (6,86 millions d’euros). Par ailleurs, et ainsi qu’il ressort du rapport précité d’Alexandre Holroyd, les crédits engagés pour 2021, s’ils sont estimés à 30 millions d’euros, comportent 15 millions d’euros de reports provenant de 2020, les 15 millions d’euros restant correspondant au financement 2021 semblant « *constituer un rythme de croisière* » <sup>(2)</sup>.

**Votre rapporteure relève avec satisfaction le calibrage plus fin des crédits prévus pour le FAIRH dans le présent projet de loi de finances, en adéquation avec les besoins et le niveau d’engagement des crédits constatés.**

● En 2022, le FAIRH devrait continuer à financer des projets déjà cofinancés en 2021 et appelés à se poursuivre. Le FAIRH est mobilisé au bénéfice d’une quinzaine de projets de réforme structurelle, parmi lesquels :

– la modernisation du réseau de la DGFIP, dans une logique de déconcentration de proximité afin d’offrir aux usagers un meilleur service, et aux agents de meilleures conditions de travail ;

– la transformation des ministères sociaux, en conséquence de la réforme portant nouvelle organisation territoriale de l’État (OTE) ;

– la transformation du ministère de la Transition écologique dans le cadre de l’OTE ;

– ou encore la transformation de Météo France.

● **Votre rapporteure ne peut que saluer l’effort de transparence et de sincérité budgétaire dont témoigne cette nouvelle action n° 4, dont la dotation**

---

(1) Id., pages 60 à 62.

(2) Id., page 62.

**permettra de continuer à cofinancer les réformes structurelles d'importance pour les administrations et leurs agents.**

Elle considère également opportune le rattachement des crédits du FAIRH au programme 148 *Fonction publique*, au même titre que l'intégration des crédits du CISIRH.

Votre rapporteure estime que cet effort de refonte de la maquette budgétaire, tout à fait bienvenu, doit se poursuivre pour que le programme 148 puisse, à terme, inclure l'ensemble des crédits consacrés à la conduite de la politique de ressources humaines de la fonction publique.

**Proposition n° 1 :** poursuivre la refonte de la maquette budgétaire pour inclure dans le programme 148 *Fonction publique* l'ensemble des crédits afférents à la mission de conduite de la politique de ressources humaines de la fonction publique exercée par la DGAFP.

## **VI. LA NÉCESSITÉ, POUR VOTRE RAPPORTEURE, DE MIEUX SUIVRE L'EMPLOI DES CRÉDITS**

Outre les aspects purement budgétaires liés au programme 148, votre rapporteure souhaite aborder dans cette première partie deux points essentiels qui reposent sur le suivi de l'emploi des crédits. Le premier a trait aux sources disponibles, le second à l'utilisation des crédits.

### **A. L'IMPÉRATIF DE DISPOSER DE DONNÉES COMPLÈTES**

Lors de ses auditions, votre rapporteure a constaté que les administrations n'ont pas systématiquement accès à des données pleinement satisfaisantes s'agissant des aspects liés aux ressources humaines.

À titre d'exemple, les sources de la direction du budget (DB) reposent sur les données de paie établies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et concernent les agences civiles de l'État et certains opérateurs, soit environ 1,7 million d'agents. Si l'accès aux données des militaires, dont la paie fait l'objet d'un schéma intégré au ministère des Armées, devrait être ouvert à la DB à la fin de l'année 2022, tel n'est pas le cas pour les autres opérateurs de l'État – sauf à prévoir des raccordements informatiques complexes et très lourds. Concernant les versants territorial et hospitalier, les chaînes de paie sont très atomisées, rendant difficile l'obtention de données. Les éléments utilisés par la DB sont donc ceux de l'Insee, à travers le système d'information sur les agents des services publics (SIASP), qui ont deux ans de décalage.

Le déploiement de la DSN devrait combler une partie des difficultés d'accès aux données, ce dont votre rapporteure se réjouit.

Un autre instrument particulièrement propice à l'intégration de données complètes est le rapport social unique (RSU), créé à l'initiative de votre rapporteure dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique <sup>(1)</sup>. De façon schématique, le RSU réunit au sein d'un même et unique rapport les bilans et rapports qui préexistaient et qui étaient présentés aux comités techniques. Rendu public, le RSU s'adosse à une base de données sociales (BDS) accessibles aux comités sociaux et permet d'élaborer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

Les éléments devant figurer dans la BDS et le RSU ont été précisés par un décret du 30 novembre 2020 <sup>(2)</sup>. Peuvent être mentionnés l'emploi (incluant les effectifs et les positions statutaires), le recrutement, les parcours professionnels, la formation, les rémunérations, la santé ou encore l'organisation du travail. Des indicateurs fins doivent être déclinés, pour chacun des trois versants, par arrêtés ministériels.

**Votre rapporteure ne saurait assez insister sur la nécessité de renseigner correctement et régulièrement la BDS, afin qu'elle et le RSU puissent, outre leur rôle d'information des comités sociaux, alimenter utilement les bases de données des administrations – le cas échéant, en adaptant les outils informatiques pour faciliter cette remontée de données.**

**Il ne s'agit pas que d'un enjeu de construction budgétaire : disposer de données fiables et, surtout, exhaustives ou s'en approchant, garantit le suivi des réformes et de leur impact, nécessaire pour correctement appréhender les évolutions à apporter à l'action publique.**

## **B. LA QUESTION DE L'EFFICIENCE DANS L'UTILISATION DES CRÉDITS : L'EXEMPLE DE LA FORMATION**

L'enveloppe globale des crédits consacrés à la formation des agents publics est tout sauf négligeable : d'après les informations recueillies par votre rapporteure, la situation est comparable à celle du secteur privé.

Cependant, l'effort de formation doit se poursuivre – votre rapporteure aura l'occasion d'y revenir dans le présent avis –, et il apparaît que le sujet principal en matière de formation n'est pas nécessairement budgétaire, mais relève des ressources humaines. Les efforts semblent en effet plutôt devoir porter sur l'accès des agents aux formations, la qualité de celles-ci et leur valorisation.

L'accès aux formations et leur valorisation sont liés : trop souvent, d'après les informations collectées, la formation est vue comme une possible distraction

---

(1) *Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Introduit par l'article 5 de cette loi, le RSU figure à l'article 9 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.*

(2) *Décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.*

des agents, entendue comme susceptible de les écarter de l'exercice de leurs fonctions statutaires et de prendre trop de temps. Les formations peuvent ne pas être assez reconnues dans les parcours professionnels des agents.

Or, les formations sont, à l'évidence, un puissant outil de progression professionnelle, d'enrichissement de la fonction publique et de modernisation.

La labellisation des formations est une piste intéressante. **Plus généralement, votre rapporteure appelle à ce que les mentalités évoluent pour que la formation devienne réellement l'instrument que la loi du 6 août 2019 a souhaité faire d'elle.**

**Elle recommande aussi qu'un meilleur suivi de l'emploi des crédits de formation soit réalisé, pour mettre en œuvre des actions efficaces et que la qualité et la valorisation de la formation soient pleinement assurées.**

**Proposition n° 2 :** améliorer le suivi de l'emploi des crédits consacrés à la formation pour garantir l'efficacité des actions de formation et en renforcer la qualité et la valorisation au sein de la fonction publique.

## **DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPALES PROPOSITIONS TRADUITES DANS LE QUOTIDIEN DES AGENTS PUBLICS**

● Depuis le début de la législature, votre rapporteure pour avis a eu à cœur, à l’occasion des quatre précédents avis budgétaires, d’identifier les pistes et les moyens permettant d’améliorer et de renforcer la fonction publique française, afin que ses 5,6 millions de fonctionnaires et agents publics contractuels puissent servir l’intérêt général dans les meilleures conditions possibles.

Chacun de ces avis budgétaires a porté sur un aspect de cette ambition :

– l’avis fait sur le projet de loi de finances pour 2018 avait trait à l’efficacité de la fonction publique et sa transformation ;

– l’avis fait sur le projet de loi de finances pour 2019 portait sur le management dans la fonction publique ;

– celui élaboré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 était consacré aux classes préparatoires intégrées ;

– enfin, l’avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 traitait de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique à l’épreuve de la crise sanitaire de la covid-19.

Outre la possibilité de creuser des sujets variés et essentiels, ces avis ont été l’occasion pour votre rapporteure de formuler de nombreuses recommandations, certaines revêtant une dimension prospective ou étant destinées à susciter une réflexion, d’autres ayant vocation à faire directement évoluer le droit en vigueur – en particulier dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique promulguée le 6 août 2019, que votre rapporteure pour avis a eu l’honneur de rapporter au nom de la commission des Lois de l’Assemblée.

● Ce cinquième avis budgétaire, portant sur le projet de loi de finances pour 2022, est le dernier de la législature : il offre ainsi l’opportunité de dresser le bilan des recommandations formulées depuis l’automne 2017. Cette démarche s’inscrit au cœur des prérogatives constitutionnelles du Parlement que sont l’évaluation des politiques publiques et le contrôle de l’action du Gouvernement, et permet d’identifier d’éventuelles lacunes ou insuffisances afin, le cas échéant, de proposer des solutions.

Il ne s’agit pas de reprendre l’intégralité des quarante-cinq propositions, mais de réaliser le suivi de certaines d’entre elles, regroupées par thématique.

Cette deuxième partie traite des propositions mises en œuvre. Une troisième partie abordera les propositions non traduites ou qui supposent des approfondissements.



## **I. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE MISES EN ŒUVRE EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE**

Depuis le début de la législature, et à l'occasion de ses différents avis budgétaires, votre rapporteure s'est attachée à faire progresser l'égalité professionnelle au sein de la fonction publique, cette démarche s'inscrivant en pleine harmonie avec la politique mise en œuvre par le Gouvernement et sa majorité parlementaire.

Trois aspects particuliers de ce sujet crucial seront abordés dans les développements suivants : la « prime de précarité » pour les agents contractuels, les aménagements apportés au jour de carence (ces deux aspects étant également abordés sous un angle prospectif dans la troisième partie), et la protection complémentaire des agents publics.

### **L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au cœur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**

L'ambition de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en plus de réformer et moderniser la fonction publique à travers le renforcement du dialogue social, l'amélioration du management, l'équité et la transparence et la levée des freins à la mobilité, s'est aussi traduite en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui constitue l'un des principaux axes de la loi.

Cette loi prévoit ainsi, à son article 80, l'obligation, pour les administrations, de mettre en place un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et d'actes sexistes.

Ce même article 80 pose également le principe d'un plan d'action pluriannuel dans le cadre duquel sont prévues des mesures :

- permettant d'évaluer, prévenir et régler les écarts de rémunération entre femmes et hommes ;
- garantissant l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois ;
- favorisant l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle et familiale ;
- permettant de lutter contre les discriminations, actes sexistes et harcèlements moraux et sexuels.

L'article 82 de la loi a en outre renforcé et élargi le dispositif de nomination équilibrée aux emplois de direction, tandis que son article 83 a prévu des règles de composition équilibrée des jurys et comités de sélection.

Par ailleurs, le droit à l'avancement a été maintenu pour les agents en congé parental ou en disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans (article 85).

## **A. LA MISE EN PLACE D'UNE « PRIME DE PRÉCARITÉ » DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

### **1. Les propositions de votre rapporteure contre la précarité professionnelle des agents non titulaires**

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteure pour avis avait souhaité insister sur les moyens permettant de lutter contre la précarité de certains agents publics.

C'était dans cet esprit que votre rapporteure avait suggéré le relèvement du seuil de temps de travail à partir duquel les agents contractuels pouvaient être titularisés dans la fonction publique territoriale <sup>(1)</sup>, afin de prévoir une quotité de travail suffisante garantissant aux agents une activité voisine d'un temps plein.

C'est dans le même esprit de lutte contre la précarité que l'article 21 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a supprimé tout plancher horaire pour le recrutement d'agents titulaires et contractuels par les collectivités territoriales et leurs groupements, afin de lutter contre la pratique délétère des « faux vacataires » – pratique consistant à recourir de façon abusive à des vacataires, qui ne bénéficient pas des garanties applicables aux agents contractuels (notamment s'agissant des droits à congés et à la formation, de la rémunération et du reclassement).

### **2. La création d'une « prime de précarité » pour les agents publics contractuels**

S'inscrivant dans la même logique, votre rapporteure a proposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique et conjointement avec le Gouvernement <sup>(2)</sup>, la création d'une « prime de précarité » pour certains agents contractuels.

Cette prime a été introduite par l'article 23 de la loi du 6 août 2019 précitée. Il s'agit d'une indemnité de fin de contrat versée aux agents publics des trois versants de la fonction publique <sup>(3)</sup> recrutés pour une durée inférieure ou égale à un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 (à l'image de ce que prévoit le code du travail, à son article L. 1243-8, pour les salariés dont le CDD n'est pas renouvelé).

● Cette indemnité, dont les modalités et l'encadrement ont été fixés par le décret n° 2020-1296 du 23 octobre 2020 <sup>(4)</sup>, n'est pas ouverte aux agents dont la

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 9 formulée dans le cadre de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2019.

(2) Un amendement de la part de votre seule rapporteure se serait heurté à l'irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution.

(3) Elle est consacrée à l'article 7 ter de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État, à l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale et à l'article 10 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

(4) Décret n° 2020-1296 du 23 octobre 2020 relatif à l'indemnité de fin de contrat dans la fonction publique.

rémunération brute globale excède deux fois le SMIC, ni à ceux qui ont refusé la conclusion d'un CDI pour occuper le même emploi ou un emploi similaire du même employeur et assorti d'une rémunération équivalente.

Ces exclusions sont cohérentes avec la finalité du dispositif, qui est de lutter contre les situations de précarité. Il convient également de souligner que ce cadre correspond à ce qu'avait annoncé le Gouvernement lors de l'examen, à l'Assemblée, des amendements dont l'adoption a conduit à la création de l'indemnité.

Versée au plus tard un mois après le terme du contrat, la « prime de précarité » est égale à 10 % de la rémunération brute globale perçue par l'agent au titre de l'exécution du contrat.

Si votre rapporteure ne peut que se réjouir de la création de ce dispositif, qu'elle a porté, la réflexion doit se poursuivre (*cf. infra*, Troisième partie, II).

## **B. LES AMÉNAGEMENTS OPPORTUNS APPORTÉS AU JOUR DE CARENCE À LA SUITE DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE**

Rétabli par la loi de finances pour 2018, le jour de carence dans la fonction publique a été suspendu dans le cadre de la crise sanitaire, tandis qu'il connaît des exceptions au bénéfice de certaines populations (dont les femmes enceintes).

La position de votre rapporteure sur ce dispositif avait été présentée dès le premier avis de la législature, et la troisième partie du présent avis sera l'occasion d'y revenir et d'enrichir la réflexion. Les développements suivants s'attacheront à présenter les avancées sur le jour de carence résultant de propositions de votre rapporteure.

### **1. La suspension du jour de carence dans le cadre de la crise sanitaire jusqu'au 31 décembre 2022**

- Le délai de carence est un dispositif en application duquel les travailleurs, en cas de congé maladie, ne perçoivent pas leur rémunération au titre de ce délai.

Pour les salariés de droit privé relevant du régime général de sécurité sociale, le principe du délai de carence est prévu à l'article L. 323-1 du code de la sécurité sociale, ce délai étant de trois jours (article R. 323-1 du même code).

Dans la fonction publique, le délai de carence, d'une durée d'un jour (« jour de carence ») a été introduit par la loi de finances pour 2012<sup>(1)</sup>, avant

---

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 105.

d'être supprimé par la loi de finances pour 2014 <sup>(1)</sup>. Il a été rétabli par l'article 115 de la loi de finances pour 2018 <sup>(2)</sup>.

● Dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons depuis 2020, des dérogations au délai de carence ont été apportées dès la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 <sup>(3)</sup>, afin de briser les chaînes de contamination en incitant à s'isoler les personnes dont les congés maladie sont liés à la covid-19.

Sur le fondement de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et des dispositions réglementaires prises pour son application, s'agissant des congés maladie directement liés à la covid-19 (personnes symptomatiques ou cas contact), de nouvelles dérogations au délai de carence ont été apportées jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021 <sup>(4)</sup>.

Ces dérogations ont ensuite été prorogées :

– d'abord jusqu'au 30 septembre 2021, sur le fondement de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire <sup>(5)</sup> :

– puis jusqu'au 31 décembre 2021, par la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, venue modifier la loi du 31 mai 2021 précitée <sup>(6)</sup>.

● Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021, en octobre 2020, votre rapporteure avait préconisé de suspendre le délai de carence au moins jusqu'au 31 décembre 2021 <sup>(7)</sup>, proposition réitérée le 1<sup>er</sup> juin 2021 lors du « Printemps de l'évaluation ».

Une nouvelle prorogation de la suspension du jour de carence dans la fonction publique en cas d'arrêt lié à la covid-19 est prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, au 1<sup>o</sup> du II de son article 46.

Ces dispositions prévoient cette prorogation jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

**Votre rapporteure ne peut que saluer cette initiative, qui fait écho à ses précédentes propositions mises en œuvre et répond à ses vœux. Maintenir la suspension du jour de carence demeure en effet nécessaire dans un contexte sanitaire toujours délicat ; cette mesure s'inscrit pleinement dans le**

---

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 126.

(2) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(3) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, article 8.

(4) Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 76, III.  
Dans la fonction publique, ces dérogations ont été mises en œuvre par le décret n° 2021-15 du 8 janvier 2021, modifié plusieurs fois.

(5) Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, article 11.

(6) Loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, article 1<sup>er</sup>, I, 4<sup>o</sup>.

(7) Il s'agissait de la proposition n° 3 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2021.

**cadre de la vigilance face à la pandémie dont le Gouvernement et sa majorité parlementaire font preuve.**

## **2. La consécration d'une exception au jour de carence pour les agentes publiques en situation de grossesse**

Le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique par la loi de finances pour 2018 était assorti de certaines exceptions auxquelles le dispositif ne s'appliquait pas ; il en allait ainsi notamment des congés de longue durée, des congés pour invalidité temporaire imputable au service ou encore des congés pour accidents de service.

Une exception supplémentaire est également prévue pour les congés pris à la suite du décès d'un enfant. Cette mesure de justice sociale résulte de la loi du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant <sup>(1)</sup>.

● **Votre rapporteure, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2018, avait milité pour une autre exception au jour de carence, en proposant que celui-ci ne s'applique pas aux femmes en situation de grossesse** <sup>(2)</sup>.

Cette proposition concernant les femmes enceintes était motivée par le souci de ne pas désavantager ces personnes, qui sont au demeurant victimes de nombreuses discriminations ; elle revêtait ainsi une dimension d'équité et d'égalité professionnelle évidente.

**L'exception au jour de carence pour les femmes enceintes a été consacrée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique** précitée, dont l'article 84 a mis en œuvre l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique <sup>(3)</sup>.

● D'après les informations recueillies auprès de l'administration, le coût en année pleine de la suppression du jour de carence pour les agents publiques enceintes est estimé à 4,4 millions d'euros. Ce montant demeure modeste au regard des masses budgétaires en jeu, *a fortiori* s'il est rapporté à l'enjeu d'égalité et de justice qu'il couvre.

---

(1) *Loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant, article 9, III.*

(2) *Il s'agissait de la proposition n° 11 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2018.*

(3) *Ministère de l'Action et des comptes publics, [Accord](#) relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 30 novembre 2018, proposition n° 4.2, page 18.*

### **La méthode d'estimation du coût budgétaire de la suppression du jour de carence pour les femmes enceintes**

L'estimation d'un coût de 4,4 millions d'euros en raison de la suppression du jour de carence pour les femmes enceintes résulte d'extrapolations fondées sur différents éléments démographiques et statistiques.

Sur la base du nombre de naissances enregistrées en 2019 (753 000) et de la part des femmes de 24 à 44 ans travaillant dans la fonction publique (20 %), il est possible d'estimer le nombre de femmes ayant poursuivi une grossesse en 2019 à 150 600.

Sur les 40 semaines de grossesse, il est possible de considérer qu'une femme enceinte est susceptible d'avoir une absence couverte par la suppression du jour de carence dans une période de 22 semaines (en faisant abstraction de 6 semaines de congé prénatal et de 12 semaines en début de grossesse durant lesquelles l'employeur n'a pas connaissance de l'état de grossesse).

À l'aune d'enquêtes, et sur la base de calculs de probabilités, le nombre de jour de carence concernant les femmes enceintes au cours des 22 semaines retenues est estimé à 50 300.

À partir du montant moyen prélevé aux femmes au titre du jour de carence en 2019 (88,15 euros), le coût budgétaire d'ensemble de la suppression du jour de carence pour les femmes enceintes peut être estimé à 4,4 millions d'euros ( $50\,300 \times 88,15$ ).

*Source : réponses au questionnaire de la rapporteure pour avis.*

## **C. LA PRISE EN CHARGE PAR LES EMPLOYEURS PUBLICS D'UNE PARTIE DU COÛT DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE**

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteure suggérait d'engager le plus rapidement possible une réflexion sur l'instauration d'une obligation, pour les employeurs publics, de participer à la prise en charge d'une complémentaire santé <sup>(1)</sup>.

Mesure de justice sociale pour les agents publics (en limitant, voire éliminant, les renoncements aux soins pour des motifs financiers) mais aussi d'équité vis-à-vis des salariés du secteur privé, cette prise en charge par l'employeur est aussi un facteur d'amélioration de la qualité du travail.

Cette proposition a été consacrée par une ordonnance du 17 février 2021 <sup>(2)</sup>, prise sur le fondement d'une habilitation prévue à l'article 40 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique précitée, et précisée par un décret du 8 septembre 2021 <sup>(3)</sup>.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 9 de l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018.

(2) Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique.

(3) Décret n° 2021-1164 du 8 septembre 2021 relatif au remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais des agents civils et militaires de l'État.

Le dispositif proposé prévoit le versement aux agents publics du versant étatique, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, d'un forfait de 15 euros par mois au titre du remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire que les agents versent aux mutuelles, instituts de prévoyances ou entreprises d'assurances.

Des décrets restent à paraître pour mettre effectivement en œuvre cette mesure dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'ensemble de la fonction publique étant concerné à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

**Votre rapporteure se réjouit naturellement de cette initiative du Gouvernement qui répond à l'un des premiers souhaits qu'elle a formulés lors de cette législature.**

## **II. LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE FORMATION**

La formation est cruciale pour que notre fonction publique continue à être l'une des meilleures et des plus réactives du monde. C'est à cette aune qu'elle a constitué l'un des axes privilégiés des travaux de votre rapporteure pour avis, dont de nombreuses propositions ont été mises en œuvre.

### **A. LE RENFORCEMENT DE LA FORMATION AU MANAGEMENT**

● S'agissant en particulier de la formation au management, votre rapporteure avait proposé, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019 <sup>(1)</sup> :

- de rendre obligatoire une telle formation pour les primo-encadrants ;
- d'enrichir l'offre de formation pour les encadrants intermédiaires et de proximité de la fonction publique territoriale.

● L'article 64 de la loi du 6 août 2019 précitée a répondu aux préconisations de votre rapporteure, en modifiant l'article 22 de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983 afin de systématiser la formation au management des agents qui accèdent pour la première fois à des fonctions d'encadrement.

Ce dispositif, applicable aux trois versants de la fonction publique, résulte de l'adoption d'un amendement de votre rapporteure sur le projet de loi de transformation de la fonction publique.

● D'un point de vue concret, la formation des agents publics au management consiste en :

---

(1) Il s'agissait des propositions n<sup>os</sup> 12 et 13 de l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019.

- des conférences sur le cadre conceptuel du management et l’assimilation des connaissances et savoirs utiles ;

- des études de cas concrets ;

- des mises en situation, à travers des ateliers et des jeux de rôles ;

- des retours d’expérience d’encadrants en poste.

- La formation au management constitue le troisième des cinq axes stratégiques du schéma directeur 2021-2023 de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l’État. À ce titre, quatre actions prioritaires sont destinées à mettre en œuvre une formation au management efficiente :

- la diffusion d’une culture managériale commune (à laquelle contribue en particulier la formation obligatoire pour les personnes accédant pour la première fois à des fonctions d’encadrement) ;

- l’accompagnement des cadres dans la mise en œuvre des projets de transformation de l’action publique, à travers des formations en ce sens ;

- le développement d’une culture de dialogue social ;

- la formation des futurs hauts cadres aux enjeux prioritaires de l’action publique.

## **B. L’ENRICHISSEMENT DE LA FORMATION CONTINUE EN MATIÈRE DE GESTION DE CRISE ET DE MAÎTRISE DES OUTILS NUMÉRIQUES**

Votre rapporteure avait également proposé dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021 l’enrichissement de l’offre de formation continue, afin d’y inclure des modules consacrés à la gestion de crises durables affectant leur activité – y compris s’agissant de la maîtrise des outils numériques <sup>(1)</sup>.

- Trois modules de formation consacrés à la gestion de crises sont proposés sur la plateforme interministérielle de formation MENTOR, afin que les agents puissent :

- identifier les risques et menaces sur les organisations ;

- identifier les acteurs impliqués dans la gestion de crise et comprendre leur rôle et leurs interactions ;

- explorer les conditions et moyens d’une coopération efficace et opérationnelle entre ces acteurs et avec les partenaires extérieurs ;

---

(1) Il s’agissait de la proposition n° 8 de l’avis sur le projet de loi de finances pour 2021.



– identifier les outils pertinents pour la gestion de crise, et associer à chacun de ces outils une ou plusieurs fonctions précises.

● S’agissant en particulier de la formation à la transition numérique, il s’agit d’une priorité qui fait partie des cinq formations constituant le tronc commun de la formation de la haute fonction publique dispensée dès septembre 2021 aux élèves de quatorze écoles de service public.

Cette formation étant intégrée à la plateforme MENTOR, ses contenus pourront être réutilisés pour la formation d’autres agents.

### **Le programme de formation MENTOR**

MENTOR est un programme interministériel de formation en ligne piloté par la DGAFP, articulé autour de trois volets :

- un volet technique, avec le développement et la mise à disposition de la plateforme de formation en ligne du même nom ;
- un volet éditorial, à travers la création de contenus pédagogiques ;
- un volet d’accompagnement des acteurs (agents formés et professionnels de la formation).

Le contenu de l’offre de formation sur MENTOR a vocation à couvrir l’ensemble des politiques publiques et à satisfaire tous les objectifs de développement professionnel et personnel, au travers d’une approche interministérielle favorisant la mutualisation et l’intelligence collective.

La plateforme en ligne MENTOR est déployée depuis 2021, après une phase de coconstruction ayant abouti, fin mars 2021, à la mise à disposition d’une première version « V0 » ayant évolué vers une V1 ouverte à compter du 31 mai 2021 aux agents de certaines administrations (telles que les ministères sociaux, le ministère de l’Agriculture et de l’alimentation ou encore le Réseau des écoles de service public).

La V2 de la plateforme MENTOR est censée être accessible à compter de janvier 2022 à une plus large population d’agents publics.

● Dans le versant territorial, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a développé une offre importante libellée comme en lien avec les crises :

- en identifiant ainsi des actions de formation préexistantes ;
- en proposant de nouvelles actions liées à la crise sanitaire – par exemple, les ressources humaines pendant la crise, l’élaboration et l’exécution du budget pendant la crise, la gestion des assemblées délibérantes pendant la crise, *etc.* ;
- et en développant une offre sur les crises en général, telle que la gestion de crise, la réactivité pendant les crises ou encore manager dans l’incertitude.

Un cycle à distance pour les cadres dirigeants a par ailleurs été mis en place entre octobre 2020 et le premier semestre 2021, proposant des modules longs et courts pour s'adapter aux contraintes et aux besoins.

● **Votre rapporteure se réjouit de ces actions en matière de formation, et préconise de poursuivre cette ambitieuse démarche, notamment s'agissant de la formation aux outils numériques, afin que tous les agents des trois versants de la fonction publique soient correctement formés à l'usage de ces outils ainsi qu'aux opportunités et aux risques qu'ils présentent, en particulier en temps de crise.**

**Proposition n° 3 :** accentuer l'effort de formation de l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique à la maîtrise des outils numériques, aux opportunités qu'ils représentent et aux risques qu'ils peuvent induire, en particulier s'agissant de la sécurité.

### III. LA LEVÉE DES FREINS À LA MOBILITÉ DES AGENTS PUBLICS

La mobilité des agents publics a fait l'objet d'une attention particulière de votre rapporteure, qui dès le premier avis budgétaire de la législature souhaitait favoriser la mobilité choisie au sein des trois versants de la fonction publique <sup>(1)</sup>.

Ce sujet, logiquement, s'est trouvé au cœur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique précitée.

De manière structurelle, cette loi a introduit les lignes directrices de gestion en matière de mobilité (LDG). Ces LDG offrent un meilleur pilotage et une réelle stratégie de mobilité, notamment en permettant la fixation de durées minimales et maximales d'occupation des postes en fonction de plusieurs critères (tels que les difficultés de recrutement, les impératifs de continuité du service ou encore les objectifs de diversification des carrières).

#### A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA POSITION NORMALE D'ACTIVITÉ (PNA)

La loi du 6 août 2019 a renforcé l'attrait de la position normale d'activité (PNA). Pour mémoire, la PNA correspond à l'affectation d'un agent au sein d'une autre administration de l'État que celle d'origine, dans un poste dont les fonctions correspondent aux missions définies par son statut.

Pour favoriser le développement de la PNA, la loi du 6 août 2019 <sup>(2)</sup> a limité cette mobilité dans le temps <sup>(3)</sup> et a consacré la réintégration de l'agent dans son administration d'origine au terme de la mobilité – là où, auparavant, l'agent

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 12 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

(2) Article 68.

(3) L'absence de limite était perçue comme un frein à la PNA, des employeurs publics pouvant se montrer réticent à l'accueil d'agents sans possibilité de fixer un cadre temporel.

n'avait aucune garantie d'un tel retour, qui supposait un accord entre lui et l'administration.

L'encadrement temporel de la PNA a été précisé par décret, qui a fixé à trois ans renouvelables la durée maximale de la PNA <sup>(1)</sup>.

## **B. L'ACCROISSEMENT DE LA FLUIDITÉ DES CARRIÈRES**

Cette loi a également renforcé la fluidité des carrières entre les secteurs public et privé, à travers la création d'une rupture conventionnelle assortie d'indemnités <sup>(2)</sup>, ou encore la portabilité des droits acquis sur le compte personnel de formation (CPF) au moyen d'une conversion en heures des droits acquis en euros par un salarié, et inversement s'agissant d'un agent public.

D'après les données recueillies par votre rapporteure auprès de l'administration, entre janvier 2020 et février 2021, plus de 82 000 conversions du CPF public vers le CPF privé ont été enregistrées, et près des deux tiers du financement des formations suivies par les personnes concernées résulte de la conversion des droits du CPF public vers le CPF privé.

## **C. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES AGENTS FAISANT FACE À DES RESTRUCTURATIONS**

Enfin, la loi du 6 août 2019 a également amélioré la situation des agents dont le service est restructuré ou externalisé <sup>(3)</sup>, à travers notamment :

– un accompagnement personnalisé de formation pour mettre en œuvre le projet professionnel souhaité ;

– une priorité de mutation dans un emploi vacant correspondant au grade de l'agent, cette mutation pouvant concerner des emplois en dehors du ministère d'origine de l'agent ;

– la possibilité, par dérogation au champ de droit commun de la mise à disposition, de solliciter une mise à disposition pour une durée maximale d'un an auprès d'une entreprise privée, à charge pour elle de participer au remboursement de la rémunération de l'agent.

---

(1) Décret n° 2020-436 du 15 avril 2020 modifiant les conditions d'exercice des fonctions en position d'activité dans les administrations de l'État, et qui a modifié le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État (l'encadrement temporel étant prévu à un nouvel article 1-1 de ce décret).

(2) Article 72.

(3) Article 75.

## D. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AUX DEMANDES D'ÉVOLUTION DE CARRIÈRE DES AGENTS PUBLICS

Enfin, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié les modalités d'examen des demandes formulées par les fonctionnaires au titre du cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise, et au titre d'un départ dans le secteur privé <sup>(1)</sup>.

Si, initialement, le projet de loi prévoyait que le contrôle opéré sur ces demandes était fait par la commission de déontologie, le texte promulgué a confié cette mission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui a fusionné avec la commission de déontologie.

Le transfert à la HATVP de ce contrôle est le fruit d'une initiative conjointe de votre rapporteure pour avis, d'une part, et de M. Fabien Matras et les membres du groupe La République en Marche, d'autre part.

Concrètement, pour certains emplois (en fonction du niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions), l'examen des demandes des agents relève directement de la HATVP, tandis que pour les autres emplois, est prévu un filtre par les référents déontologues.

Ce nouveau dispositif est applicable depuis le 1<sup>er</sup> février 2020. D'après les éléments fournis par la ministre de la Transformation et de la fonction publiques lors du « Printemps de l'évaluation » en juin 2021, la HATVP a mené 300 contrôles en 2020, qui « *n'ont en général pas empêché les évolutions professionnelles* » <sup>(2)</sup>.

**Votre rapporteure se réjouit de ce premier bilan, qui montre que l'association de la HATVP au contrôle du respect de la déontologie dans la fonction publique n'a pas constitué un frein aux mobilités et à la diversification des parcours.**

## IV. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'attractivité de la fonction publique, notamment sous l'angle des concours, a constitué un autre axe important de la réflexion engagée par votre rapporteure depuis le début de la législature – l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020 portait ainsi sur les classes préparatoires intégrées (CPI).

---

(1) Article 34 de cette loi, qui a modifié l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(2) Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire de 2020-2021, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, [compte rendu n° 85](#) de la réunion du mardi 1<sup>er</sup> juin 2021 (séance de 17h15), pages 17 et 18.

## **A. LA MISE EN ŒUVRE PAR LE PLAN « TALENTS DU SERVICE PUBLIC » DE PLUSIEURS PROPOSITIONS VOTRE RAPPORTEURE**

### **1. Les propositions faites par votre rapporteure en matière d'ouverture et de diversité**

S'agissant de l'ouverture des concours à une plus grande diversité de candidats, pour refléter au mieux la société française et favoriser l'égalité des chances de tous, votre rapporteure avait suggéré :

– de revaloriser l'allocation pour la diversité et d'en élargir le bénéfice à l'ensemble des élèves des CPI <sup>(1)</sup> ;

– de mettre en place des bilans statistiques permettant de disposer d'une meilleure vision des candidats issus de ces classes et de leur degré de réussite aux concours – en termes d'origine géographique, de situation professionnelle ou encore de genre <sup>(2)</sup> ;

– de favoriser l'accompagnement individualisé d'étudiants méritants de condition modeste <sup>(3)</sup>.

### **2. La traduction de ces propositions dans le plan « Talents du service public »**

#### ***a. La mise en œuvre des propositions sur les aides financières***

La généralisation à tous les élèves des CPI des aides financières, sans instruction préalable des services de l'État, a été actée en 2020 <sup>(4)</sup>.

Le montant de ces aides, quant à lui, a été doublé, passant de 2 000 euros à 4 000 euros à partir de la rentrée 2021, dans le cadre de la transformation des allocations pour la diversité prévue par le plan « Talents du service public », consacré par l'ordonnance du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public <sup>(5)</sup> et le décret du même jour pris pour son application <sup>(6)</sup>.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 6 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020.

(2) Il s'agissait des propositions n°s 3 et 4 du même avis.

(3) Il s'agissait de la proposition n° 11 du même avis.

(4) Arrêté du 20 avril 2020 relatif au régime des allocations pour la diversité dans la fonction publique, article 6.

(5) Ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.

(6) Décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 instituant des modalités d'accès à certaines écoles de service public et relatif aux cycles de formation y préparant.

***b. L'enrichissement des données sociodémographiques sur les candidats aux concours***

Si les données sociodémographiques concernant les élèves des CPI ne sont pas encore disponibles du fait de l'absence d'une base spécifique, votre rapporteure relève avec satisfaction que la « Base concours », créée par voie réglementaire en 2018 <sup>(1)</sup>, devrait prochainement être mise en œuvre après un délai dû à la crise sanitaire.

Cette base permettra de distinguer les candidats selon leur genre, leur âge, leur niveau de diplôme, leur origine géographique (à l'aune du lieu de résidence), ainsi qu'en fonction du suivi éventuel d'une préparation spécifique au concours.

**Votre rapporteure ne peut qu'appuyer le déploiement de ce nouvel outil, tout en appelant à ce qu'il soit le plus possible enrichi pour inclure toutes les données pertinentes de nature à mieux connaître la démographie des candidats. Loin de s'inscrire dans une approche uniquement statistique, de telles informations permettraient d'identifier les lacunes en termes d'attractivité des concours en fonction des populations, et de développer des actions concrètes, de communication ou d'accompagnement, afin d'attirer à la fonction publique des profils variés et riches.**

Il s'agit d'un enjeu de modernisation de la fonction publique, qui se doit d'être le reflet de la société qu'elle sert.

**Proposition n° 4 :** enrichir la « Base concours » de toutes les données pertinentes permettant de mieux appréhender la variété sociodémographique des candidats aux concours administratifs, afin d'identifier les actions nécessaires au renforcement de l'attractivité de la fonction publique.

***c. Le développement de l'accompagnement personnalisé des étudiants***

Dans le cadre des « Prépas Talents », le ministère de la Transformation et de la fonction publique s'est engagé dans une démarche d'encouragement et de facilitation du tutorat, au moyen d'une plateforme en ligne qui vise à mettre en relation des fonctionnaires volontaires et des jeunes <sup>(2)</sup>.

Cet outil est doté d'un parcours de formation pour les tuteurs, afin que leur action d'accompagnement soit professionnalisée, et que ce tutorat soit le plus efficace possible.

---

(1) Décret n° 2018-114 du 16 février 2018 relatif à la collecte de données à caractère personnel relatives aux caractéristiques et au processus de sélection des candidats à l'accès à la fonction publique et créant la « Base concours ».

(2) [www.tutorat.fonction-publique.gouv.fr](http://www.tutorat.fonction-publique.gouv.fr)

### 3. L'ambition du plan « Talents du service public »

Le plan « Talents du service public » revêt une dimension beaucoup plus large que les trois volets précédemment mentionnés :

– avec les « Cordées du service public », le plan accompagne les collégiens et lycéens, tout particulièrement ceux scolarisés en éducation prioritaire ou dans certains territoires (quartiers prioritaires de la politique de la ville et zones rurales et isolées) ;

– avec les « Prépas Talents », sont offertes 1 700 places aux étudiants de l'enseignement supérieur les plus méritants – et dans le cadre desquelles, donc, la bourse associée est désormais de 4 000 euros ;

– avec les « Concours Talents », concours externes spéciaux constituant une nouvelle voie d'accès à six concours de la haute fonction publique et au titre de laquelle sont réservées entre 10 % et 15 % des places ouvertes aux concours externes.

D'une manière générale, alors que les CPI offraient en 2019-2020 une capacité d'accueil de 731 places, près de 1 700 places ont été annoncées dans le nouveau dispositif en 2021. 1 879 bourses de 4 000 euros (« Prépas Talents ») et 560 bourses de 2 000 euros (hors « Prépa Talents ») sont prévues pour 2022.

## B. LE MAINTIEN DE LA RÉMUNÉRATION DES LAURÉATS DU CONCOURS INTERNE DE L'ÉNA

En 2018, votre rapporteure avait préconisé le maintien du niveau de revenu des candidats admis au concours interne de l'ÉNA <sup>(1)</sup>.

Cette proposition a été mise en œuvre par le décret n° 2020-1469 du 27 novembre 2020 <sup>(2)</sup>.

Le principe de ce dispositif a été étendu à d'autres écoles du service public :

– le 27 janvier 2021, le conseil d'administration du CNFPT a décidé un tel maintien pour les agents publics admis au concours d'administrateur territorial et d'ingénieur territorial en chef lors de leur formation à l'Institut national des études territoriales (INET) <sup>(3)</sup> ;

– d'après les informations recueillies par votre rapporteure, le maintien de la rémunération des lauréats agents publics sera étendu aux IRA en janvier 2022, et a vocation à s'appliquer aux autres écoles par la suite.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 1 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2019.

(2) Décret n° 2020-1469 du 27 novembre 2020 relatif à la rémunération des élèves de l'École nationale d'administration et des stagiaires des cycles préparatoires de l'École nationale d'administration.

(3) CNFPT, [communiqué de presse](#), 27 janvier 2021.

**Votre rapporteure ne peut que saluer cette initiative, qui constitue un important levier de promotion interne, et se réjouit de son élargissement à d'autres écoles de service public.**

Elle va en effet supprimer le motif de découragement à présenter le concours de l'ÉNA (et, pour l'avenir, de l'INSP), de l'INET et d'autres écoles de formation des fonctionnaires que certains agents publics en fonction pouvaient nourrir en raison de la perspective d'une perte substantielle de revenus.

Le fait de maintenir la rémunération antérieure pendant la scolarité, mais aussi lors du cycle préparatoire au concours interne, est donc un facteur de diversité, de promotion, de renforcement de l'égalité des chances et d'enrichissement du parcours professionnel des agents publics.

### **C. L'ÉVOLUTION DES CONCOURS À LA SUITE DES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS PENDANT LA CRISE SANITAIRE**

- La crise sanitaire liée à la covid-19 a conduit le Gouvernement et les administrations à adapter les modalités et le contenu des épreuves des concours en 2020, notamment à travers la fusion de certaines épreuves orales, la suppression d'épreuves orales ou de sport, le recours à la visioconférence ou encore la suppression du tirage au sort de sujets d'épreuves orales.

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021, votre rapporteure proposait d'envisager la pérennisation de certaines de ces adaptations dans le cadre de la réflexion sur la réforme des concours <sup>(1)</sup>.

Si ce travail, s'agissant de l'évolution du format des épreuves, n'a pas encore, à ce jour, été conclusif, il en va autrement des modalités de passation et d'organisation des concours qui ont connu une suite plus positive.

- Il est en effet prévu de pérenniser l'extension aux trois versants de la fonction publique de la possibilité de recourir aux outils de télécommunication à travers :

- la visioconférence pour les épreuves et les réunions des jurys de concours ;

- la télésurveillance d'épreuves écrites.

- Dans le même ordre d'idée, la transmission électronique des pièces requises pour l'inscription aux concours, ouverte pendant la crise par le décret n° 2020-1695 du 24 décembre 2020 <sup>(2)</sup>, sera elle aussi pérennisée.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 3 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2021.

(2) Décret n° 2020-1695 du 24 décembre 2020 pris pour l'application des articles 7 et 8 de l'ordonnance n° 2020-1694 du 24 décembre 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.



## D. LES AUTRES PROPOSITIONS MISES EN ŒUVRE EN MATIÈRE DE CONCOURS, EN PARTICULIER S'AGISSANT DES PERSONNES D'EXPÉRIENCE

**D'autres propositions de votre rapporteure en matière de concours ont connu une traduction positive.** Sans être nécessairement exhaustifs, les développements suivants s'attachent à en présenter certaines, qui s'inscrivent dans une double dimension d'attractivité renforcée et de promotion de l'égalité des chances.

- Ainsi en va-t-il du **renforcement de l'ouverture des troisièmes concours** <sup>(1)</sup>, qui constituent une voie d'accès à la fonction publique particulièrement opportune en ce qu'ils sont vecteurs de diversité et d'enrichissement et accroissent la mobilité entre les secteurs privé et public.

Ce renforcement s'est traduit par la création d'un troisième concours d'accès à certains corps de catégorie C dans la fonction publique de l'État <sup>(2)</sup>.

- La **proposition tendant à augmenter le nombre de place ouvertes au quatrième concours d'entrée à l'ÉNA** réservé aux titulaires d'un doctorat (« concours externe spécial ») a connu une **traduction partielle** <sup>(3)</sup>.

En effet, ce nombre est passé de trois en 2019 à quatre en 2020 et 2021 <sup>(4)</sup>. Si cette progression est bienvenue, elle demeure cependant insuffisante et gagnerait à être poursuivie et renforcée.

- **Votre rapporteure relève également avec satisfaction la suppression de la limitation du nombre de candidatures aux concours** et examens de la fonction publique, qui résulte du décret n° 2021-334 du 26 mars 2021 <sup>(5)</sup>.

Sont notamment concernés les concours de l'ÉNA, des administrateurs de l'INSEE, des commissaires de police, des conseillers des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, des administrateurs territoriaux, des directeurs d'hôpitaux ou encore de l'École nationale de la magistrature.

Une telle mesure est susceptible de constituer à l'avenir un important facteur d'attractivité et de diversité de la fonction publique, en mettant un terme à certains comportements d'autocensure que la limitation du nombre de présentations pouvait induire.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 8 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2019.

(2) Décret n° 2019-491 du 21 mai 2019 instituant un troisième concours d'accès à certains corps de catégorie C de la fonction publique de l'État et portant diverses dispositions relatives au recrutement des adjoints techniques des administrations de l'État.

(3) Il s'agissait de la proposition n° 1 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020.

(4) Arrêtés fixant le nombre de place aux concours d'entrée à l'École nationale d'administration des 29 mai 2019, 29 juillet 2020 et 20 juillet 2021.

(5) Décret n° 2021-334 du 26 mars 2021 portant suppression des limites au nombre de présentations aux concours et examens de la fonction publique civile et de la magistrature.

## V. LES MESURES RENFORÇANT L'EFFICIENCE DE LA FONCTION PUBLIQUE

### A. LE DÉVELOPPEMENT DES MUTUALISATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE, ÉCHO À L'AVIS BUDGÉTAIRE SUR LE PLF 2018

● Votre rapporteure, dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, avait préconisé de mutualiser certaines fonctions transversales (telles que les fonctions dites support) et appelait à une clarification des compétences locales, dans un souci d'efficience de l'action publique et d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers <sup>(1)</sup>.

Le Gouvernement a fait écho aux vœux de votre rapporteure, en lançant à la fin de l'année 2017 le programme Action publique 2022 et en mettant en place une réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE).

L'OTE a ainsi conduit, entre autres évolutions, à la création des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D) pour favoriser les mutualisations des fonctions support, des procédures et des budgets. Les SGC-D ont été effectivement mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2021 <sup>(2)</sup>. Plus de 6 000 agents issus de plusieurs ministères et de différentes structures déconcentrées sont affectés dans les SGC-D.

● Le projet de loi dit « 3DS » (projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique), adopté par le Sénat le 21 juillet 2021 et qui devrait être examiné par l'Assemblée nationale d'ici la fin de l'année 2021, poursuit cette démarche de mutualisation et de réforme organisationnelle dépassant les limites de chaque versant de la fonction publique.

Là encore, cela s'inscrit dans le cadre préconisé par votre rapporteure dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

Ainsi en va-t-il des mesures portant transfert de compétences aux échelons jugés les plus aptes à conduire certaines politiques, telles que :

– le transfert aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles de certaines routes nationales non concédées (article 6 du projet de loi) ;

– le transfert expérimental et temporaire de certaines routes nationales non concédées aux régions (article 7) ;

– ou encore le transfert de la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement routier, de l'État aux collectivités territoriales (article 8) ou d'une collectivité territoriale à une autre (article 8 *bis*).

---

(1) Il s'agissait des propositions n<sup>os</sup> 2 et 4 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

(2) Ils ont été établis par le décret n<sup>o</sup> 2020-99 du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux.

Peuvent également être mentionnées :

– la mutualisation des fonctions supports de certains établissements publics de l'État (article 66) ;

– l'expérimentation de l'élargissement des possibilités de mises à disposition de fonctionnaires de l'État dans le cadre du mécénat de compétence (article 69).

## **B. L'ADAPTATION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Pour que les collectivités territoriales réduisent leurs dépenses de fonctionnement, votre rapporteure avait proposé en 2017 qu'elles utilisent le levier du temps de travail, afin d'augmenter la durée effective de celui-ci pour atteindre la durée réglementaire de 1 607 heures <sup>(1)</sup>. Loin d'être une mesure punitive à l'égard des agents concernés, cette proposition tendait à assurer une forme d'équité au sein de la fonction publique, tout en permettant aux collectivités territoriales de réduire les coûts induits par la nécessité de recruter des agents supplémentaires pour compenser un temps de travail inférieur au temps réglementaire.

Cette proposition a connu une traduction dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique précitée, dont l'article 47 a mis un terme aux régimes dérogatoires antérieurs à 2001 et qui perduraient.

Afin d'assurer une transition douce et de faciliter la mise en œuvre de cette disposition, l'article 47 a fourni aux collectivités un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents. Par ailleurs, les collectivités peuvent tenir compte de la spécificité des missions des agents, et des sujétions particulières qu'elles induisent, dans la définition de leur régime de temps de travail.

Interrogée par votre rapporteure en juin 2021, dans le cadre du « Printemps de l'évaluation », la ministre de la Transformation et de la fonction publiques, Mme Amélie de Montchalin, avait indiqué que la plupart des collectivités concernées par cette mesure avaient achevé le travail requis ou étaient proches de le faire, et avait souligné la qualité des échanges entre l'État et les employeurs territoriaux pour garantir la mise en œuvre la plus apaisée possible de cette réforme <sup>(2)</sup>.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 6 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

(2) Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire de 2020-2021, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, [compte rendu n° 85](#) de la réunion du mardi 1<sup>er</sup> juin 2021 (séance de 17h15), page 11.

## **C. LA TRANSFORMATION DU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE À L'AUNE DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE**

### **1. La mise en œuvre des propositions concernant la visioconférence**

Dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 consacré à la gestion des ressources humaines à l'épreuve de la crise sanitaire, votre rapporteure avait proposé que la visioconférence devienne un outil de travail systématisé, combiné avec les réunions présentielles <sup>(1)</sup>.

- La direction interministérielle du numérique (DINUM) a mis à la disposition de ses agents un service de webconférence interministériel, qui a été enrichi de solutions complémentaires pour pallier les dysfonctionnements résultant de la sur-sollicitation de l'outil lors de la crise.

La systématisation du recours à la visioconférence supposant, pour les agents, de disposer de l'équipement technologique adéquat, il a été décidé lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 5 février 2021 d'équiper d'ici la fin de l'année 2021 d'un poste de travail portable informatique tous les agents de la fonction publique de l'État dont les activités peuvent être réalisées en télétravail (hors enseignants). Cette ambition a porté ses fruits :

- le taux d'équipement des agents est passé de 22 % au 1<sup>er</sup> mars 2020 à 85 % au 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;

- le taux d'accès à des outils collaboratifs à distance est désormais de 97 %, contre 15 % à peine en mars 2020.

- Par ailleurs, la visioconférence a été ouverte aux réunions des instances intervenant dans le dialogue social : commissions administratives paritaires, comités techniques, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et futurs comités sociaux d'administration (pour mémoire, les comités sociaux d'administration ont été créés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et se substitueront aux comités techniques et aux CHSCT en 2022 à l'issue des prochaines élections professionnelles).

Notons cependant, comme votre rapporteure le souhaitait dans l'avis sur le projet de loi de finances pour 2021, que la tenue à distance des réunions des instances de dialogue social n'exclut pas les réunions présentielles, auxquelles sont attachées notamment les organisations syndicales et qui doivent pouvoir être maintenues.

Il en va de même en matière de formation. Si la visioconférence ou, plus largement, l'offre à distance est un outil précieux et utile, les actions présentielles

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 7 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2021.

ne doivent pas disparaître : elles sont un vecteur d'échanges et de dialogue entre administrations et cultures administratives différentes.

## **2. La traduction des propositions de votre rapporteur sur la publication de guides et recueils sur les expériences de la crise**

Plus généralement, votre rapporteure avait également suggéré qu'un « livre blanc » des retours d'expériences dans la fonction publique sur les problématiques de ressources humaines pendant l'urgence sanitaire soit présenté sous l'égide de la DGAFP et de la DITP <sup>(1)</sup>.

Là aussi, cette proposition a connu une suite positive, le Premier ministre ayant mandaté la DITP pour qu'elle conduise une démarche transversale de retours d'expériences sur la transformation de l'organisation du travail de l'administration, en particulier à l'aune du développement du télétravail (ce travail associant également la DGAFP, la direction de l'immobilier de l'État – DIE – et la DINUM).

Cette démarche a abouti à la publication :

– d'un guide sur le télétravail et le travail en présentiel pour accompagner les agents et les encadrants, en leur fournissant des repères et en proposant des idées pour que les équipes discutent de leurs modes de fonctionnement ;

– d'un recueil des nouvelles pratiques de travail nées de la crise, telles que l'accélération des circuits décisionnels, le management par objectifs, l'assouplissement du fonctionnement des services et équipes ou encore les simplifications apportées aux organisations ; ce recueil propose des axes de transformation de la culture du travail des administrations à l'aune des retours d'expériences les plus pertinents.

**Votre rapporteure ne peut que saluer ces publications, qui s'inscrivent dans la lignée de ses propres préconisations. Eu égard à l'intérêt que ce type de guides et recueils revêt, elle propose de continuer dans cette direction pour élargir l'objet et le champ de ce travail de formalisation des retours d'expérience et des bonnes pratiques à l'ensemble des aspects touchant l'action publique.**

**Proposition n° 5 :** développer et enrichir le travail de publication formalisée des retours d'expérience et de bonnes pratiques en l'élargissant à l'ensemble des aspects intéressant l'action publique.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 6 de l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021.

### **TROISIÈME PARTIE : POUR SUIVRE LA RÉFLEXION SUR CERTAINES PROPOSITIONS POUR CRÉER LA FONCTION PUBLIQUE DE DEMAIN**

La fonction publique, depuis 2017, s'est considérablement modernisée et poursuit son évolution sous l'égide de l'action volontaire du Président de la République, du Gouvernement et de la majorité parlementaire, et ce afin de mettre en place la fonction publique de demain, plus ouverte, plus diverse, plus agile et plus attractive – en un mot, plus efficiente.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la publique constitue la clef de voûte de cet édifice réformateur. D'autres mesures plus récentes ont poursuivi cette démarche, notamment l'ambitieuse réforme de la haute fonction publique prévue par l'ordonnance du 2 juin 2021 <sup>(1)</sup>.

---

*(1) Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la haute fonction publique de l'État.*

### **La réforme de la haute fonction publique**

Le principe de la réforme de la haute fonction publique est prévu par l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a habilité le Gouvernement à légiférer sur ce point par une ordonnance, prise le 2 juin 2021.

- La réforme repose sur une philosophie de fonctionnalisation de l'encadrement supérieur public, à travers le passage d'une logique statutaire reposant sur les corps, à une approche par métiers assise sur une dimension interministérielle – dimension que traduit la fixation des lignes directrices de gestion au niveau interministériel.

L'objectif est de décloisonner les carrières et de diversifier les profils tout en conservant une qualité identique, sinon supérieure.

- L'un des aspects emblématiques de la réforme est la suppression de l'ÉNA, à laquelle se substituera en 2022 l'Institut national du service public (INSP). Cependant, cette substitution est tout sauf cosmétique, et s'inscrit en parfaite cohérence dans le cadre de la réforme.

En effet, l'INSP sera chargé d'assurer la formation initiale du nouveau corps interministériel des administrateurs de l'État, chargés de la conception, de la mise en œuvre, de l'évaluation et du contrôle des politiques publiques.

- Les administrateurs de l'État, au terme de leur formation à l'INSP, ne rejoindraient plus directement, comme c'est le cas aujourd'hui, certains grands corps : ils effectueront leurs premières années dans des administrations « d'active », « sur le terrain ». Ils ne pourront rejoindre les grands corps, tels que le Conseil d'État ou la Cour des comptes, qu'après une expérience minimale suivant leur sortie de l'INSP, et sans garantie d'intégration définitive dans l'institution.

Cette réforme renforce la mobilité des hauts fonctionnaires, et prévoit la disparition de certains corps (dont ceux d'inspection et préfectoral), sans pour autant supprimer les fonctions afférentes : là encore, cela traduit la primauté de l'approche fonctionnelle reposant sur le mérite et l'enrichissement des parcours, sur l'approche statutaire et les « rentes à vie ».

- En conclusion de cette synthèse, la réforme de la haute fonction publique entreprise par le Gouvernement et sa majorité est la première modification concrète et ambitieuse de l'encadrement supérieur public, après des décennies de promesses restées sans suite.

Cette réforme permettra à l'action publique d'être plus simple, plus diversifiée, plus proche des citoyens et des usagers, plus transparente et plus efficace. Elle renforcera la méritocratie républicaine, qui fonde la fonction publique française depuis la Révolution et qui découle de l'article VI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

Outre ces importantes mesures, le chemin vers la fonction publique de demain passe par la poursuite de la réflexion sur certaines propositions faites par votre rapporteure, soit que leur mise en œuvre est perfectible, soit qu'elles n'ont pas connu de traduction mais se révèle néanmoins nécessaires.

## **I. L'INDISPENSABLE ÉVALUATION SUR LE LONG TERME DE LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le premier volet de cette troisième et dernière partie n'est pas le plus volumineux, mais il s'agit de l'un des plus importants. Portant sur la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il se décline en deux aspects.

### **A. DES EFFETS STRUCTURANTS QUI SUPPOSENT UN CERTAIN TEMPS**

D'une part, votre rapporteure insiste pour rappeler que la plupart des effets de cette loi ne deviendront tangibles qu'à moyen terme, voire à long terme. Il en va ainsi notamment de la formation, de la mobilité ou encore de la diversité et de l'égalité professionnelle.

Il serait donc inutile d'exiger un impact immédiat pour des réformes structurantes, destinées à faire évoluer la fonction publique en profondeur.

À titre d'exemple, les effets concrets et durables de la diversité accrue dans la fonction publique ne pourront se faire sentir qu'à un horizon d'une dizaine d'années, le temps :

- que les nouveaux publics auxquels les concours s'ouvrent s'approprient pleinement cette ouverture ;
- qu'ils intègrent la fonction publique ;
- que leur nombre atteignent un seuil suffisant pour renforcer la représentativité de la fonction publique dans ses trois versants et à tous les niveaux (qu'il s'agisse des catégories ou des degrés de responsabilité).

Ainsi, d'éventuelles critiques sur l'absence d'effets rapides seraient injustifiées et gratuites.

### **B. UNE ÉVALUATION NÉCESSAIRE À MOYEN ET LONG TERME**

Cette inscription de la postérité de la loi du 6 août 2019 dans un temps relativement long induit une responsabilité particulière de la part des pouvoirs publics : celle de l'évaluation des effets des nouvelles dispositions.

Il ne suffit pas de dire que la loi prendra du temps pour se déployer en totalité et à pleine intensité : il faut tirer parti de ce délai pour procéder à intervalle régulier à des évaluations précises permettant, le cas échéant, d'ajuster les dispositifs.



**Proposition n° 6 :** instituer un dispositif d'évaluation structuré dans le temps de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, reposant sur des bilans d'étape réguliers.

## **II. LA NÉCESSAIRE CONTINUATION DES EFFORTS CONTRE LA PRÉCARITÉ PROFESSIONNELLE**

La mise en place de la « prime de précarité » est un important pas franchi en matière de lutte contre la précarité professionnelle. Cependant, ce dispositif suppose une évaluation régulière, voire des ajustements, et sa mise en œuvre a pu faire naître certaines interrogations.

### **A. LA « PRIME DE PRÉCARITÉ », UN SOUTIEN FINANCIER À DIMENSION COMPORTEMENTALE**

Outre l'évident soutien financier aux agents publics concernés, la « prime de précarité » a été prévue pour revêtir une vertu comportementale (ou organisationnelle), en poussant les employeurs publics à mieux structurer leurs offres d'emplois.

L'objectif était de privilégier, dans la mesure du possible, des contrats d'une durée supérieure à un an – limitant ainsi la précarité professionnelle au sein de la fonction publique.

Ainsi que votre rapporteure pour avis avait eu l'occasion de le souligner lors des débats à l'Assemblée nationale ayant conduit à son adoption, ce dispositif est particulièrement bienvenu s'agissant des femmes qui, « *entre deux périodes de vacances scolaires, enchaînent des CDD d'un mois ou de quelques semaines, souvent à temps partiel et qu'elles peinent à compléter par d'autres heures de travail car, lorsqu'on est employée dans le secteur périscolaire ou femme de ménage, le temps de travail est scindé dans la journée.* »<sup>(1)</sup>

### **B. UN COÛT BUDGÉTAIRE SANS RAPPORT AVEC LES ESTIMATIONS INITIALES**

Lors des auditions qu'elle a conduites, votre rapporteure n'a pas manqué de s'étonner des chiffres qui lui ont été fournis s'agissant de l'impact budgétaire de la « prime de précarité ».

---

(1) Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire de 2018-2019, séance du jeudi 16 mai 2019, compte rendu intégral.

Pendant l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique, les estimations retenaient comme coût de cette mesure plusieurs centaines de millions d'euros – au moins 500 millions <sup>(1)</sup>.

Or, le coût indiqué pendant les auditions était de 6,98 millions d'euros.

Certes, ce coût ne concerne que la période allant de janvier à septembre 2021, et devrait croître sur l'année complète. Cependant, il paraît difficile de croire qu'en trois mois, le coût actuel, qui ne représente que 1,4 % de l'estimation basse donnée en 2019, augmente suffisamment pour s'approcher de cette estimation.

### **C. LES CAUSES POSSIBLES DE L'ÉCART DE CHIFFRAGE : UN CONTOURNEMENT DE L'ESPRIT DE LA LOI**

Si une erreur initiale de chiffrage est possible – mais elle serait alors colossale –, un autre élément peut expliquer la différence constatée (ou une partie de cette différence) : l'effet comportemental de la « prime de précarité » précédemment évoqué.

L'estimation initiale faisait en effet abstraction des changements de comportements. Si ceux-ci sont intervenus en masse, alors le fait que le coût soit inférieur aux prévisions est normal.

Néanmoins, il est possible de s'interroger sur la motivation de ces changements de comportement. L'objectif de la mesure était de lutter contre la précarité de certains agents, par exemple ceux qui avaient été recrutés sur des contrats de dix mois, puis se retrouvaient sans activité pendant quelques mois, et faisaient l'objet d'un nouveau recrutement pour dix mois, le cycle se répétant.

Si la faiblesse du coût de la « prime de précarité » s'explique par une meilleure organisation ou des recrutements pérennes, ou substantiellement plus longs, l'objectif est atteint.

En revanche, la situation est différente si elle trouve son origine, même partiellement, dans un allongement réduit de la durée des anciens contrats, en ajoutant juste ce qu'il faut pour ne pas tomber dans le champ de la « prime de précarité » (par exemple, en retenant une durée d'un an et un jour).

On serait là dans une configuration où la lettre de la loi serait respectée, mais son esprit et sa finalité totalement contournées. Cela serait difficilement admissible, surtout compte tenu du devoir d'exemplarité des employeurs publics.

**Votre rapporteure ne peut que désapprouver de telles pratiques qui, si leur existence était confirmée, devraient immédiatement prendre fin.**

---

(1) *Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, session ordinaire de 2018-2019, troisième séance du jeudi 16 mai 2019, compte rendu intégral des débats.*

**En tout état de cause, ces éléments ne peuvent que militer pour l'institution d'un suivi précis et fin de la mise en œuvre de la « prime de précarité », en termes budgétaires mais aussi comportementaux, et s'agissant de son impact pour les agents contractuels.**

**Proposition n° 7 :** Évaluer régulièrement les effets et l'impact de la « prime de précarité » en termes budgétaires, de nombre de bénéficiaires et d'impact sur l'organisation des services, notamment pour identifier les éventuelles évolutions à apporter à l'outil.

#### **D. L'OPPORTUNITÉ D'UNE AUGMENTATION DE LA DURÉE DES CONTRATS ÉLIGIBLES À LA « PRIME DE PRÉCARITÉ »**

Les abus précédemment mentionnés et, plus généralement, les potentielles difficultés qu'un suivi fin pourrait permettre d'identifier, résultent au moins en partie de l'existence d'un plafond de durée : tout plafond, tout seuil peut entraîner des effets pervers.

Deux évolutions sont envisageables à cet égard.

- La première, la plus ambitieuse, consisterait à adosser le régime de la « prime de précarité » sur ce qui existe en droit privé pour les contrats à durée déterminée (CDD).

Rappelons qu'aux termes de l'article L. 1243-8 du code du travail, l'indemnité de fin de CDD est due au terme de la relation de travail, si celle-ci ne se poursuit pas par un CDI, et n'est pas conditionnée à un plafond de durée particulier (hors du plafonnement légal de la durée de ce type de contrat).

Un tel dispositif aurait au moins deux vertus :

- celle de l'égalité entre secteurs privé et public ;
- celle de la limitation des effets pervers induits par le plafond actuel, et donc d'un impact comportemental plus marqué (susceptible de considérablement limiter, voire d'éliminer, le surcoût qu'une telle extension pourrait entraîner).

- La seconde évolution, plus modeste, serait de relever d'un an à dix-huit mois la durée au-delà de laquelle la « prime de précarité » n'est pas due. L'effet de seuil demeurerait, mais les contournements seraient plus difficiles, et la précarité encore plus réduite qu'avec le dispositif actuel.

**Proposition n° 8 :** Étendre le champ des contrats éligibles à la « prime de précarité » en supprimant tout plafond de durée ou, à défaut, porter ce plafond de douze à dix-huit mois.

### **III. LA POURSUITE D'UNE RÉFLEXION SANS TABOU SUR LE JOUR DE CARENCE**

Le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique était présenté comme poursuivant deux objectifs : l'équité entre agents publics et salariés du secteur privé, et la lutte contre la multiplication des arrêts maladie de très courte durée.

Si, ainsi qu'il a été vu, des progrès sur ce dispositif ont été faits, conformément aux vœux de votre rapporteure, celle-ci demeure convaincue qu'une autre voie est possible et préférable.

#### **A. DES OBJECTIFS ASSIGNÉS QUI DEMEURENT CONTESTABLES**

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2018, dont l'article 48 (devenu l'article 115 de la loi promulguée) prévoyait le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique, votre rapporteure soulignait l'inadéquation du jour de carence au regard des deux objectifs poursuivis.

##### **1. Une équité mal assurée avec le secteur privé**

S'agissant de l'équité entre secteurs public et privé, le délai de carence dans le second est de trois jours (et non d'un), mais la majorité des salariés bénéficient d'une prise en charge de ce délai de carence (notamment grâce à des conventions collectives).

Les agents publics se trouvent donc bien souvent, dans les faits, dans une situation dégradée et plus pénalisante que les salariés du secteur privé sur ce point.

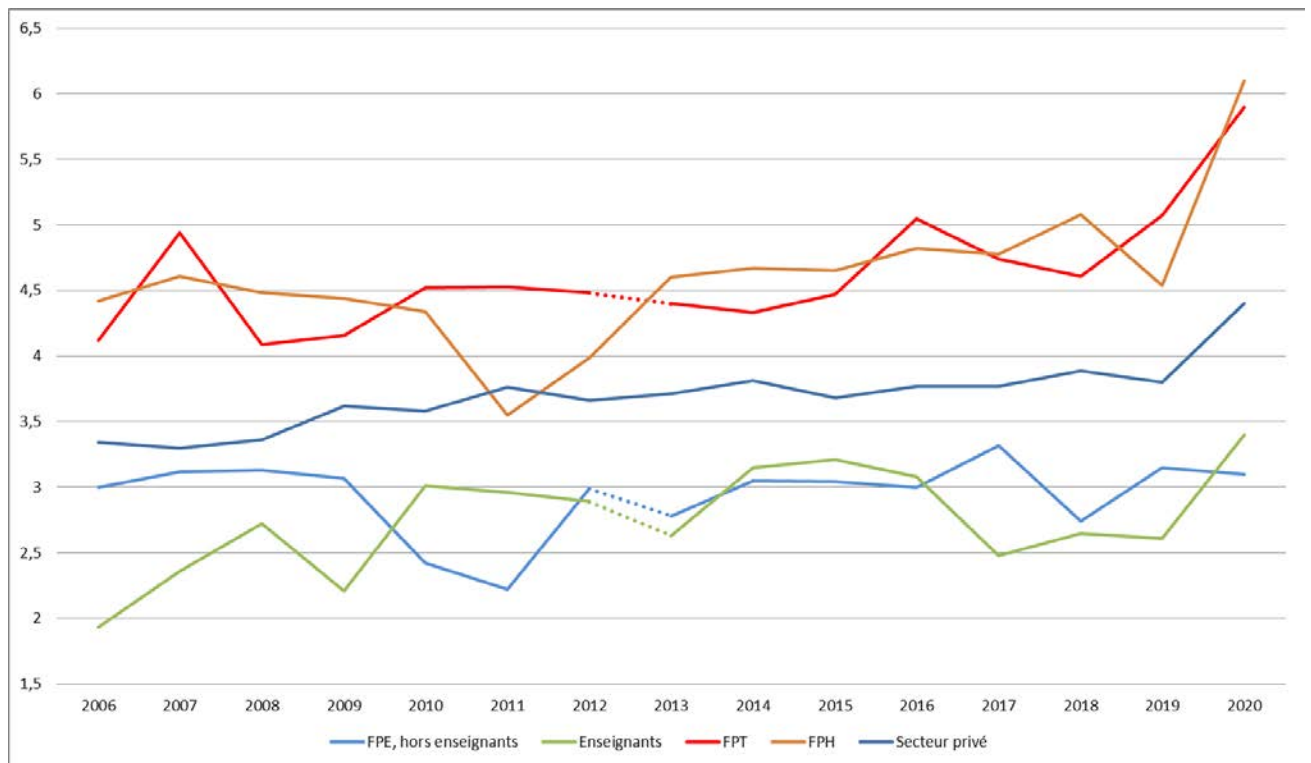
##### **2. Un effet sur l'absentéisme difficilement perceptible**

S'agissant du second objectif, les données recueillies par votre rapporteure nuancent, pour ne pas dire plus, l'effet du jour de carence en matière de lutte contre l'absentéisme.

Le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique s'est accompagné d'un dispositif de suivi, la DGAFP ayant mis en place un système de collecte d'informations, tandis que des enquêtes de l'INSEE et de la DARES ont permis de mesurer les absences pour raison de santé dans les trois versants de la fonction publique.

Les données issues de ces travaux montrent que ces absences sont plus fréquentes dans les versants territorial et hospitalier que dans la fonction publique de l'État, ainsi qu'il ressort du graphique suivant.

**PART DES AGENTS ABSENTS POUR RAISON DE SANTÉ  
DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE (2006-2020)  
(ABSENCES D'AU MOINS UN JOUR PAR SEMAINE)**



Source : réponses au questionnaire de votre rapporteure.

Ce graphique montre aussi que si, entre 2017 et 2018, le nombre d'absences a diminué dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale, tel n'a pas été le cas dans le versant hospitalier. Par ailleurs, dans les deux premiers versants (hors enseignants pour la fonction publique de l'État), les absences ont augmenté entre 2018 et 2019.

En outre, les absences dans le versant étatique de la fonction publique sont systématiquement moins importantes, en proportion, que dans le secteur privé.

En laissant de côté l'année 2020, marquée par la pandémie, ces données peuvent conduire à une conclusion mitigée sur l'impact du rétablissement du jour de carence sur l'absentéisme dans la fonction publique.

Un bilan du jour de carence, reposant sur une étude exhaustive, apparaît nécessaire. Il supposera de disposer de suffisamment de recul et de données pour bien appréhender la pertinence de ce dispositif – et porter sur un nombre adéquat d'années « normales », sans les effets de la pandémie.

**Proposition n° 9 :** réaliser en 2023 ou 2024 une évaluation exhaustive du rétablissement du jour de carence dans la fonction publique, de son impact budgétaire et de ses effets réels sur l'absentéisme.

## **B. LE CONTOURNEMENT DU JOUR DE CARENCE : DES ARRÊTS MOINS FRÉQUENTS MAIS PLUS LONGS**

Ainsi qu'il vient d'être vu, il ne ressort pas des données sur les absences des agents publics une chute significative une fois le jour de carence rétabli, à compter de 2018 – la tendance est même parfois inverse.

L'une des raisons, d'après les éléments dont dispose votre rapporteure, est une adaptation comportementale en matière d'arrêts de travail. À des arrêts fréquents mais brefs ont succédé des arrêts plus rares, mais plus longs.

Avec le jour de carence, en effet, un agent qui a deux arrêts de trois jours se verra amputer de sa rémunérations deux fois, d'une journée chacune. En revanche, pour un seul arrêt de sept jours, soit une absence plus longue, il n'y a qu'une seule retenue d'une journée.

Si les agents qui usent d'une telle tactique portent naturellement une part de responsabilité dans l'incapacité du jour de carence à atteindre son objectif en termes de présence, il est permis de s'interroger sur le rôle des médecins qui délivrent les arrêts de travail.

Comment expliquer, en effet, que ce qui avant n'entraînait qu'un arrêt bref, par exemple de deux ou trois jours, conduise désormais à une interruption plus longue, par exemple de cinq, six voire sept jours ?

Sans, naturellement, soupçonner tous les médecins, votre rapporteure considère qu'un contrôle plus rigoureux et exhaustif des arrêts de travail est nécessaire dans le cadre du jour de carence.

**Proposition n° 10 :** renforcer le contrôle des arrêts de travail pour éviter tout contournement abusif du jour de carence, notamment par la systématisation de l'examen du bien-fondé de la durée de l'arrêt pour ceux portant sur plus de trois jours.

## **C. DES PISTES PLUS EFFICACES POUR LUTTER CONTRE L'ABSENTÉISME**

Des dispositifs alternatifs au jour de carence et moins pénalisant pour les agents publics sont envisageables pour lutter contre l'absentéisme.

- Dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteure avait ainsi proposé, si le principe du jour de carence devait être

maintenu, que soit substitué au dispositif actuel un mécanisme plus souple, consistant à n'appliquer le délai de carence qu'à partir du troisième arrêt maladie ordinaire de l'année : les deux premiers ne feraient ainsi pas l'objet de retenues sur la rémunération <sup>(1)</sup>.

● D'une manière générale, votre rapporteure estime qu'il convient de lutter non seulement contre l'absentéisme ponctuel, auquel le jour de carence apporte une réponse, mais aussi – voire surtout – contre l'abus d'absentéisme, en profondeur.

À cet égard, certaines dispositions prises par le Gouvernement sont tout à fait opportunes. Peuvent être mentionnées :

– la transmission des arrêts de travail dans un délai de 48 heures, sous peine de réduction de moitié de la rémunération, afin de favoriser l'envoi de ces arrêts et donc de permettre un contrôle efficace de leur bien-fondé – mais cela suppose un contrôle effectif et exhaustif pour éviter les risques d'abus précédemment évoqués ;

– le renforcement des données sur les absences des agents publics, chaque employeur devant fournir des indicateurs sur les absences, ventilés par catégorie ou niveau hiérarchique, âge, métier et sexe ;

– de manière plus structurante encore, l'amélioration des conditions de travail des agents publics, pour agir sur les déterminants organisationnels des absences pour raison de santé ;

– ou encore, grâce à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le remodelage du temps partiel thérapeutique, afin de le rendre plus souple et que plus d'agents puissent en bénéficier.

● Ces actions, qui vont dans la bonne direction, doivent être complétées. Pour votre rapporteure, le jour de carence n'est pas un bon outil contre l'absentéisme.

Ce qui est efficace face à ce phénomène, ce sont des mesures de fond, structurelles, en matière :

– de management ;

– de promotion ;

– de visibilité de carrière.

Améliorer la situation sur ces aspects permet de renforcer la motivation des agents, et donc leur présence.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 10 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

En attendant un bilan complet sur le rétablissement du jour de carence, une fois le recul suffisant acquis, votre rapporteure juge impératif d'agir sur ces déterminants profonds permettant d'améliorer la présence des agents.

**Proposition n° 11 :** dans le cadre de la lutte contre l'absentéisme dans la fonction publique, renforcer les actions en matière de management, de promotion des agents et de visibilité des carrières, et privilégier l'approche en termes de ressources humaines aux approches coercitives.

#### **IV. LA NÉCESSAIRE CONCRÉTISATION DE CERTAINES PROPOSITIONS PARTIELLEMENT MISES EN ŒUVRE EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

De nombreuses propositions en matière de formation ont été transposées, ce dont votre rapporteure se réjouit. Néanmoins, des approfondissements apparaissent nécessaires, soit pour garantir l'effectivité de leur exécution, soit pour poursuivre les efforts.

##### **A. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DE LA FORMATION AU MANAGEMENT DES PRIMO-ENCADRANTS**

La proposition de votre rapporteure tendant à systématiser la formation au management des primo-encadrant a été traduite par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Pour autant, il ressort des auditions conduites dans le cadre du présent avis que la mise en œuvre effective de cette proposition, et donc le suivi d'une telle formation par tous les agents accédant pour la première fois à un poste d'encadrement, n'est pas évidente.

S'agissant de la fonction publique territoriale en particulier, les échanges avec le CNFPT ont montré l'absence d'impact réel de cette nouvelle obligation sur les demandes et le volume de formation.

Il n'est pas exclu que le contexte sanitaire particulier puisse expliquer ce constat, mais il est aussi probable que cela provienne d'un manque de connaissance de cette formation par les agents concernés et leur hiérarchie, et donc d'un défaut d'information et de communication.

Or, et votre rapporteure a eu l'occasion d'insister plusieurs fois sur ce point, la formation au management est absolument cruciale pour les encadrants, mais aussi pour leurs équipes – en termes d'épanouissement, de présence, de progression de carrière et, plus généralement, de qualité du service aux usagers.

Votre rapporteure ne peut donc qu'inviter les agents et leurs responsables à suivre ces formations, et à ce que l'information en la matière soit améliorée.



**Proposition n° 12 :** renforcer la communication et l'information sur l'obligation de formation au management des primo-encadrants dans les trois versants de la fonction publique.

## **B. LA POURSUITE DES PROGRÈS SUR L'INSTAURATION DE TRONCS COMMUNS DE FORMATION**

Votre rapporteure avait également préconisé la mise en place d'un tronc commun de formation initiale au cadre d'emploi d'attaché, réunissant les versants étatique et territorial de la fonction publique <sup>(1)</sup>.

Si l'instauration d'un tronc commun de formation des encadrants supérieurs pour les élèves de quatorze écoles de service public, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique et de la substitution de l'INSP à l'ÉNA doit être saluée, votre rapporteure regrette que la réflexion concernant les autres corps de catégorie A, en particulier les attachés de la fonction publique de l'État et les attachés territoriaux, n'ait pas encore aboutit.

**Votre rapporteure invite ainsi l'administration, à l'aune du bilan qui aura été tiré de la mise en œuvre du tronc commun de formation à l'INSP, à poursuivre cette réflexion pour qu'un tel tronc commun des attachés puisse effectivement voir le jour.**

**Proposition n° 13 :** à l'aune du bilan de la mise en œuvre du tronc commun de formation pour la haute fonction publique, poursuivre la réflexion sur l'instauration d'un tronc commun de formation pour les attachés de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale.

## **V. L'ACCROISSEMENT DE LA DIVERSITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE : TRANSFORMER L'ESSAI**

Depuis 2017, et notamment avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'ordonnance du 3 mars 2021 mettant en œuvre le plan « Talents du service public » et la réforme de la haute fonction publique de l'État, la diversité de la fonction publique a été une préoccupation majeure du Gouvernement, de la majorité et, singulièrement, de votre rapporteure.

De nombreuses mesures en ce sens formulées dans les précédents avis budgétaires ont été mises en œuvre, mais ce sujet est si important que l'effort doit se poursuivre.

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 3 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2019.

## **A. LA VIGILANCE À L'ÉGARD DES MESURES EN FAVEUR DE LA DIVERSITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Aménager les concours administratifs pour diversifier les profils des candidats et des lauréats est une mesure utile, et qui produit des résultats tangibles. À cet égard, votre rapporteure relève avec intérêt que les concours organisés pendant la crise sanitaire, comportant une part moindre d'entretiens ou d'échanges avec les jurys, ont débouché sur une diversité accrue. Ce constat mérite une attention particulière, en ce qu'il est de nature à témoigner d'une forme de discrimination inconsciente dans la sélection des candidats, mais aussi parce qu'il peut conduire à poursuivre les efforts d'aménagement des concours en faveur d'une plus grande diversité.

Pour le reste, votre rapporteure souhaite attirer l'attention de chacun sur les écueils éventuels à éviter lorsqu'il est question de diversité : les bonnes intentions peuvent produire des effets regrettables.

Ainsi, si mettre en place une forme de quotas permet d'atteindre des résultats, l'organisation de concours spécifiques pour un public à part doit être appréhendée avec vigilance : il ne faut pas que ces concours *ad hoc* débouchent sur une scolarité distincte des autres élèves lauréats, et encore moins que cette scolarité se fasse dans un établissement spécifique à la diversité.

Une telle démarche, en effet, se révélerait à terme contre-productive, en ce qu'elle stigmatiserait les lauréats concernés, qui risqueraient d'être vus comme ayant suivi une formation dévaluée. Loin d'aboutir à une intégration au même titre que les élèves d'écoles prestigieuses, telles que l'ÉNA et demain l'INSP, cela pourrait tenir ces personnes à l'écart.

Voilà pourquoi votre rapporteure ne soutient pas la proposition figurant dans le rapport de M. Jean-Louis Borloo sur la réconciliation nationale – et malgré les nombreuses qualités de ce rapport – concernant la mise en place d'une « académie des leaders, la nouvelle grande école » <sup>(1)</sup>.

La bonne approche, aux yeux de la rapporteure, est celle mise en œuvre dans le cadre des concours « Talents du service public », à l'issue desquels la formation est commune à tout le monde : une fois le concours réussi, quelle que soit la nature de celui-ci, tous les lauréats se retrouvent ensemble.

## **B. LA RÉFLEXION SUR L'ADAPTATION DES CONCOURS AUX FEMMES ENCEINTES OU QUI ONT RÉCEMMENT ACCOUCHÉ**

Ainsi qu'il a été vu dans la deuxième partie du présent avis, votre rapporteure s'est attachée à ce que la situation de grossesse des agentes publiques soit mieux prise en compte, à travers la création d'une exception au jour de

---

(1) Jean-Louis Borloo, *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale*, programme 11 ([dossier de presse](#), pages 77 à 79).

carence à leur bénéfice. Il ne s'agit pour autant pas de la seule mesure préconisée par elle à l'égard des femmes enceintes, votre rapporteure ayant également proposé des aménagements en matière de concours.

### **1. Une proposition de votre rapporteure s'inscrivant dans la continuité des aménagements déjà prévus**

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteure avait proposé que les candidates admissibles à un concours de la fonction publique se trouvant en situation de grossesse ou ayant récemment accouché, puissent conserver le bénéfice de leur admissibilité pour la session suivante du même concours (c'est-à-dire, dans la plupart des cas, pour le concours de l'année suivante), lorsqu'elles ont renoncé à se présenter aux épreuves d'admission compte tenu de leur état de grossesse ou du récent accouchement <sup>(1)</sup>.

• Cette proposition reposait sur la situation objectivement unique dans laquelle sont placées les candidates enceintes ou qui viennent d'accoucher (est-il besoin de rappeler que cela ne concerne que les femmes et que cet état est indispensable pour la perpétuation de l'espèce et le renouvellement des générations ?)

Elle s'inscrivait dans la continuité des aménagements spécifiques apportés aux candidates en situation de grossesse.

Ainsi, ces candidates peuvent demander à passer les épreuves d'admission d'un concours au moyen de la visioconférence <sup>(2)</sup>. Elles sont également dispensées des épreuves physiques et sportives obligatoires :

– dans la police nationale, la candidate concernée se voit attribuer une note égale à la note moyenne obtenue par les autres candidates, plafonnée à 10 sur 20 <sup>(3)</sup> ;

– dans la gendarmerie nationale, la candidate voit sa moyenne générale calculée sur l'ensemble des épreuves sans tenir compte du coefficient affecté aux épreuves sportives <sup>(4)</sup>.

Par ailleurs, la candidate dont la formation statutaire ou la scolarité dans une école de service public est interrompue au-delà d'une certaine durée, en particulier au motif d'une grossesse, peut suivre à nouveau tout ou partie de la formation, afin non seulement de ne pas perdre le bénéfice des enseignements

---

(1) Il s'agissait de la proposition n° 7 de l'avis sur le projet de loi de finances pour 2019.

(2) En application de l'article 4 du décret n° 2017-1748 du 22 décembre 2017 fixant les conditions de recours à la visioconférence pour l'organisation des voies d'accès à la fonction publique de l'État.

(3) Arrêté du 18 octobre 2012 relatif aux épreuves d'exercice physique des concours pour le recrutement des commissaires de police, officiers de police et gardiens de la paix de la police nationale, articles 4 et 5.

(4) Arrêté du 6 août 2019 relatif aux concours de recrutement d'officiers de gendarmerie, article 31.

prodigués durant celle-ci, mais aussi d'être évaluée dans les mêmes conditions que les autres lauréats du concours, notamment s'agissant de la période de formation.

Enfin, et ainsi qu'il ressort des informations recueillies par votre rapporteure, un état des textes et pratiques de gestion est prévu en octobre 2021 pour améliorer la prise en compte de la situation de grossesse des lauréates des concours publics et des élèves des écoles de service public.

## **2. Des difficultés éventuelles qui ne semblent pas insurmontables**

La proposition de maintenir, d'une session à l'autre, le bénéfice de l'admissibilité d'une femme enceinte ou qui vient d'accoucher et qui, pour ce motif, n'a pu participer aux épreuves d'admission, soulève des questions juridiques que votre rapporteure pour avis n'ignore pas :

– les principes d'unicité du concours et de souveraineté du jury pourraient être vus comme faisant obstacle à ce que les mérites des candidats à un concours soient examinés par deux jurys distincts ;

– il serait également possible de considérer que le principe d'égalité entre candidats se heurte à ce qu'une candidate dispose d'un temps de préparation aux épreuves d'admission plus important que les autres.

Cependant, ces objections ne paraissent pas insurmontables.

● S'agissant de celle reposant sur la possible atteinte au principe d'égalité tirée d'un temps de préparation supérieur, deux éléments doivent être soulignés :

– les sujets des épreuves d'admission varient d'une session à l'autre ;

– considérer qu'une telle candidate bénéficierait d'un délai supplémentaire est curieux, dans la mesure où nombreux sont les candidats admissibles à une session donnée, non admis, et admissibles de nouveau lors de la session suivante – et la révision des épreuves d'admission n'attend généralement pas les résultats d'admissibilité.

● Pour le reste, si chaque session de concours est distincte et, à la différence d'un examen, repose sur une appréciation relative des mérites des candidats et non sur une appréciation absolue par rapport à un seuil prédéterminé, il pourrait être envisageable de mettre en place un système de pondération évitant que l'appréciation du jury de la précédente session n'offre à la candidate un éventuel avantage :

– soit en dotant cette candidate d'une moyenne d'admissibilité lui conférant un rang correspondant à celui qui était le sien lors de la précédente session ;

– soit en dotant ladite candidate d’une moyenne d’admissibilité la plaçant au dernier rang d’admissibilité – son éventuelle admission n’étant alors dû à aucun autre avantage particulier que ses mérites propres.

En outre, ces candidates seraient admissibles en « surnombre », afin d’éviter qu’elles ne privent des épreuves d’admission et de la possibilité d’être admis au concours des candidats ayant réussi les épreuves d’admissibilité.

• En plus de tenir compte d’une situation particulière qui, par définition, ne touche que les candidates, la proposition de votre rapporteure s’inscrit dans le cadre général du renforcement de l’égalité professionnelle et de l’ouverture de la fonction publique à toutes et tous.

Elle peut ainsi être rapprochée des ambitieuses initiatives promues par le Gouvernement et sa majorité depuis le début du quinquennat s’agissant du décloisonnement de l’accès aux carrières publiques, dont l’un des plus récents témoignages est le concours externe spécial prévu par le décret du 3 mars 2021 pris en application de l’ordonnance du même jour favorisant l’égalité des chances pour l’accès à certaines écoles de service public.

**Proposition n° 14 :** continuer la réflexion sur les aménagements concrets aux concours pour les femmes en situation de grossesse ou venant d’accoucher et, en attendant, systématiser à l’ensemble de la fonction publique la possibilité de passer les épreuves d’admission à distance.

## **VI. SUBSTITUER À L’APPROCHE BUDGÉTAIRE UNE DÉMARCHE REPOSANT SUR LE PÉRIMÈTRE DU SERVICE PUBLIC ET L’EFFICIENCE DE L’ORGANISATION DÉCENTRALISÉE**

Ce dernier avis budgétaire de la législature est enfin pour votre rapporteure l’occasion d’aborder un sujet auquel l’avis sur le projet de loi de finances pour 2018, soit le premier de la législature, était consacré : l’efficience de la fonction publique, dans un souci de meilleure adéquation des moyens aux besoins <sup>(1)</sup>.

### **A. L’ABSENCE DE PERTINENCE RÉELLE DE L’APPROCHE BUDGÉTAIRE EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE**

En raison du nombre d’agents publics et de la masse salariale qu’elle représente, la fonction publique fait souvent l’objet de propositions de réforme d’ampleur qui consistent généralement en des réductions d’effectifs. Lors de la campagne présidentielle de 2017, M. Emmanuel Macron, alors candidat, avait proposé de réduire le nombre d’agents publics de 120 000 pendant le quinquennat, dont 70 000 postes dans la fonction publique territoriale. Dans le même temps, il

---

(1) Il s’agissait notamment des propositions n°s 2 à 7 de l’avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

proposait la création de postes dans les services répondant à l'évolution des besoins.

Si l'objectif chiffré en termes d'effectifs a fait l'objet d'évolutions en raison, notamment, des demandes de présence publique dans les territoires et de la crise sanitaire inédite – et imprévisible en 2017 –, votre rapporteure retient avec satisfaction la démarche qu'avait le candidat Emmanuel Macron consistant à tenir compte des besoins des usagers.

Pour votre rapporteure, en effet, l'approche budgétaire de la réforme de la fonction publique, consistant à simplement annoncer des suppressions de postes selon une logique purement arithmétique, n'est pas viable et est contre-productive. Alors que, à l'approche de la campagne électorale pour les échéances du printemps 2022, commencent les annonces de réduction aveugles de postes, une candidate à l'investiture d'un parti d'opposition ayant lancé le chiffre de 150 000, puis deux jours après 200 000 suppressions de postes dans l'administration « administrante » (si tant est que ces termes recouvrent une réalité), il est nécessaire de préciser quelle est la bonne approche.

Cette bonne approche, la démarche pertinente, est inverse : il faut partir du périmètre des services publics, des besoins des usagers, pour en tirer les conséquences en termes d'organisation et de ressources humaines. Ce sont les besoins et les moyens pour les satisfaire qui doivent donner le « la » en termes d'effectifs, et non une approche par les chiffres et le budget.

## **B. LES LIMITES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE : L'INSATISFACTION DES USAGERS MALGRÉ UNE PROFUSION DE MOYENS**

Ce constat posé, qui devrait relever de l'évidence, il n'en reste pas moins certain qu'il existe en France un sujet s'agissant de la fonction publique et de son organisation, en particulier pour son versant territorial. Précisons qu'il ne s'agit en aucun cas de cibler une population spécifique ou de vouer aux gémonies les agents territoriaux : votre rapporteure ne sait que trop bien la nécessité pour notre pays de disposer d'une fonction publique territoriale de qualité.

L'enjeu relève en réalité, et de façon plus large, de la cohérence de la décentralisation et de la bonne organisation de l'action publique dans les territoires. À cet égard, le « millefeuille territorial » que nous connaissons semble avoir atteint ses limites : illisible et peu efficace, il ne rapproche pas nécessairement l'action publique des citoyens, mais au contraire rend celle-ci inintelligible, et souvent peu efficiente.

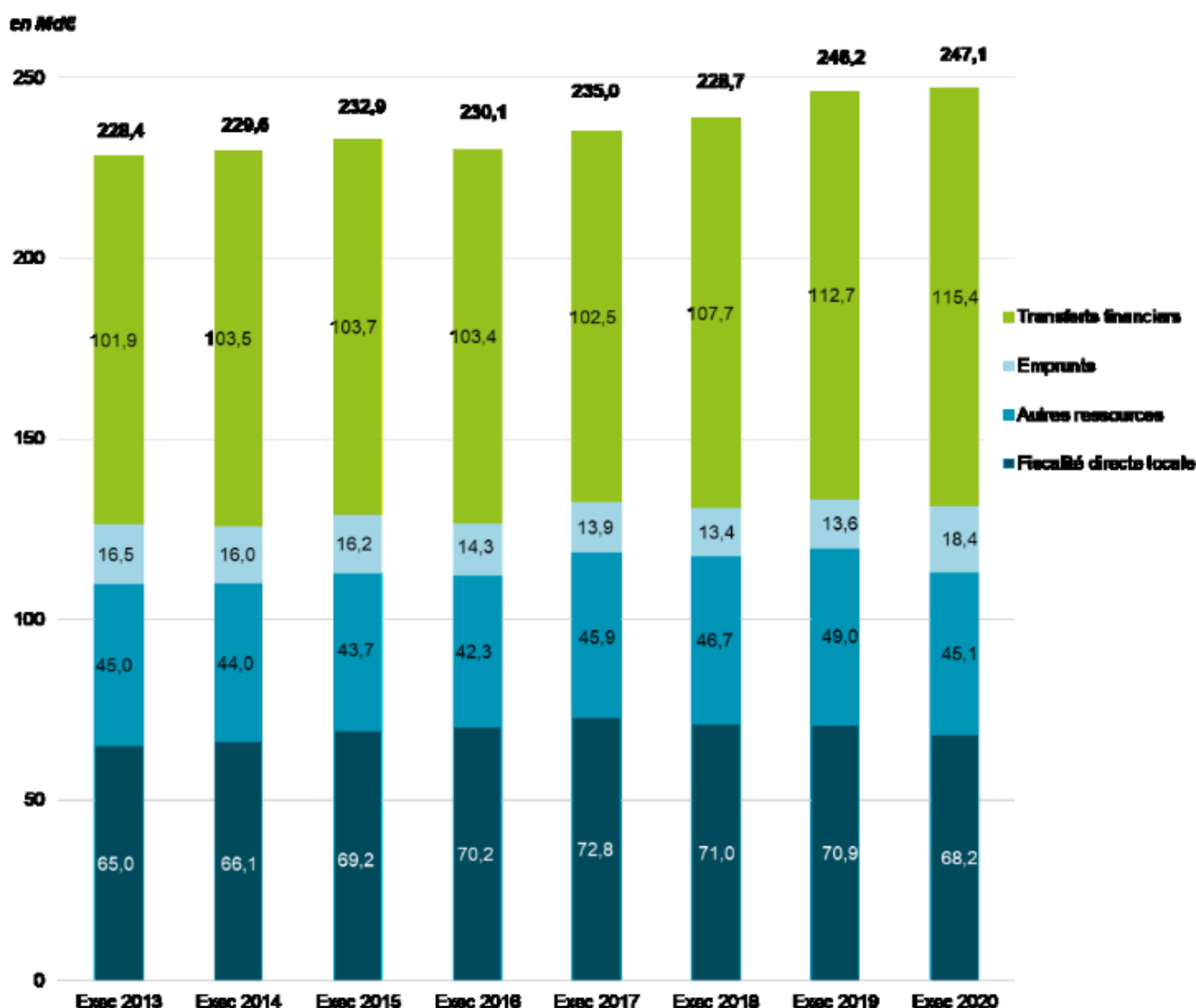
**Comment, en effet, sinon par le questionnement de l'efficience, comprendre la forte demande des Françaises et des Français pour plus de services publics dans les territoires alors que les ressources des collectivités, et**

notamment les fonds versés par l'État, ont connu sur la période récente une hausse importante, et que les effectifs du versant territorial ont augmenté ?

### C. L'ACCROISSEMENT RÉGULIER DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS DES COLLECTIVITÉS

• Les ressources des collectivités territoriales proviennent pour près de la moitié des transferts financiers de l'État, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (2013-2020)



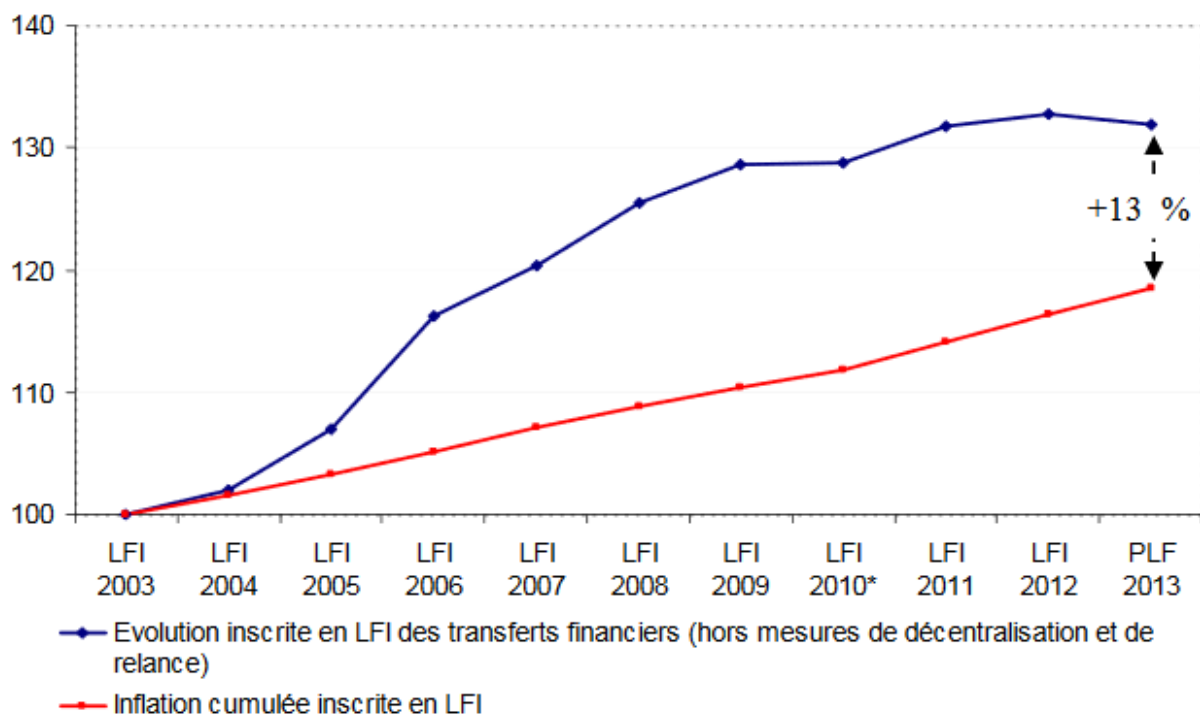
Source : *Projet de loi de finances pour 2022, « Jaune budgétaire »* Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Il ressort de ces données que les ressources des collectivités territoriales ont globalement connu une croissance constante sur la période considérée, et en particulier depuis 2016. Cette hausse concerne non seulement les transferts financiers de l'État – qui ont connu en 2019 et 2020 un niveau supérieur à toutes les années précédentes retenues, pour s'établir respectivement à près de

113 milliards d'euros et à plus de 115 milliards d'euros – mais aussi les autres ressources des collectivités – qui atteignent plus de 133 milliards d'euros en 2019. Si, en 2020, ces autres ressources demeurent relativement stables, les pertes subies par les collectivités ont fait l'objet de compensations par l'État au titre des mesures d'accompagnement pendant la crise sanitaire.

En remontant plus loin dans le temps, on constate une évolution encore plus marquée des transferts financiers de l'État, même hors mesures de décentralisation. Le graphique suivant illustre ce constat, et compare cette évolution à celle de l'inflation, qui est systématiquement inférieure.

**Evolution des transferts financiers (hors mesures de décentralisation)  
comparée à l'inflation - de la LFI 2003 au PLF 2013. Base 100 en 2003**



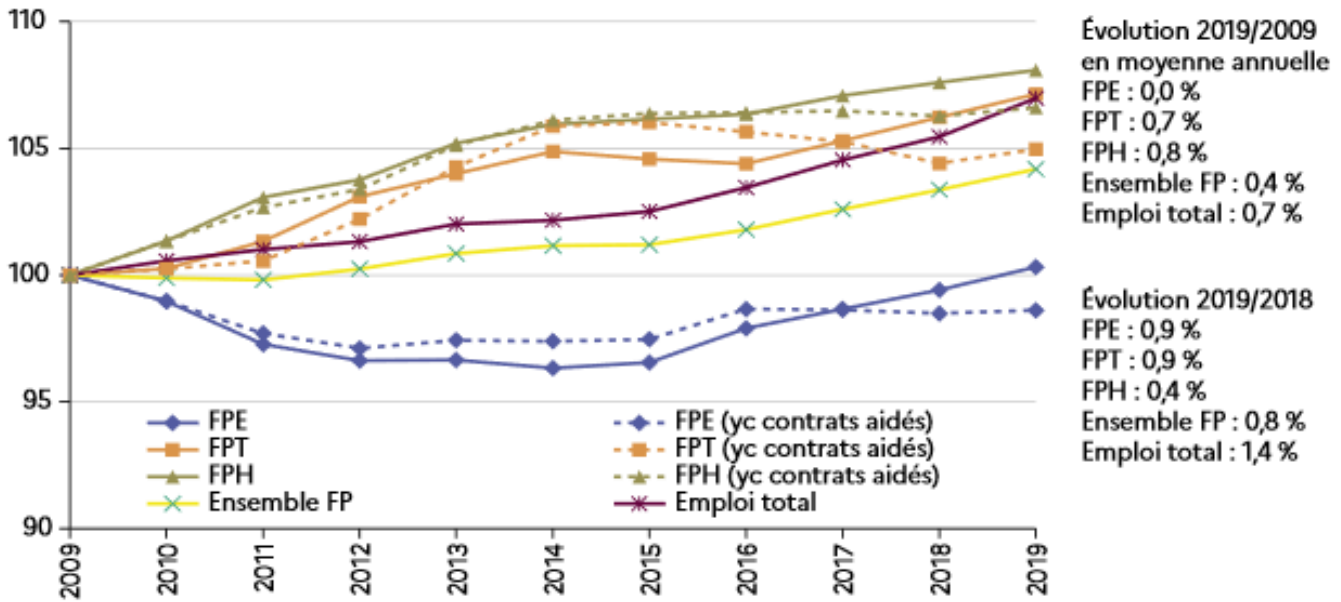
Source : *Projet de loi de finances pour 2013, « Jaune budgétaire »* Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

À l'ensemble de ces transferts s'ajoutent les crédits du plan France Relance déployés dans les territoires. Développement des tiers-lieux, investissements massifs dans le numérique pour toutes et tous, partout, redynamisation économique des territoires fragiles, attention portée aux quartiers prioritaires, reconquête industrielle... Autant d'actions ambitieuses qui représentent plusieurs milliards d'euros de soutien de l'État aux territoires.

● En termes d'effectifs, ceux de la fonction publique territoriale ont connu une augmentation significative qui, certes, a accompagné les mouvements de décentralisation, mais revêt néanmoins une ampleur conséquente, ainsi qu'il ressort du graphique suivant.



**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE ENTRE 2008 ET 2019  
(BASE 100 AU 31 DÉCEMBRE 2009)**



Source : *Projet de loi de finances pour 2022, « Jaunes budgétaires »*, [Rapport](#) sur l'état de la fonction publique et les rémunérations.

**D. RÉSOUDRE LA QUADRATURE DU CERCLE : PRIVILÉGIER UNE APPROCHE REPOSANT SUR LE PÉRIMÈTRE DU SERVICE PUBLIC ET LES BESOINS DES USAGERS**

Que le constat ici fait ne fasse pas l'objet d'une mauvaise interprétation : votre rapporteure n'entend pas contester le bien-fondé et la nécessité de ces transferts, et encore moins de la fonction publique territoriale qu'elle connaît bien.

Il est néanmoins permis de s'interroger sur l'efficacité de ces moyens et de leur évolution haussière eu égard au hiatus qui se dégage avec la perception des citoyens sur le terrain et leurs attentes croissantes, qui peuvent témoigner d'une insuffisance des services locaux.

Votre rapporteure considère donc nécessaire de poser la question des effectifs de la fonction publique, non en termes budgétaires et par une approche chiffrée, partant du haut, mais au contraire à l'aune de la réalité de l'organisation décentralisée de la France et de sa capacité à satisfaire au mieux les besoins des usagers.

Votre rapporteure poursuivra donc ses travaux en la matière, et appelle à la fin de l'approche budgétaire pour lui substituer une approche reposant sur le périmètre du service public.

Ces travaux seront l'occasion de repenser l'organisation décentralisée de notre pays, pour renforcer l'efficacité de l'action publique locale et le service des usagers. À cet égard, elle appelle à sortir des postures consistant, pour certaines collectivités ou certains élus, à solliciter plus de responsabilités et plus de pouvoirs

pour ensuite, une fois ces responsabilités et pouvoirs obtenus, refuser de négocier et de prendre la main pour les mettre en œuvre et en appeler à l'État. De telles pratiques sont difficilement acceptables, et la critique constante et gratuite de l'État, qui est pourtant aux côtés des collectivités et de leurs groupements, ne saurait fonder une politique sérieuse.

Cette réflexion serait également propice à une refonte du calendrier électoral français, afin d'éviter que des élections se tiennent chaque année : une campagne électorale permanente n'est que difficilement compatible avec la conduite d'une action publique se projetant dans le long terme.

**Proposition n° 15 :** en matière d'effectifs et d'organisation de la fonction publique, en particulier pour son versant territorial, substituer à la trop fréquente approche budgétaire une démarche reposant sur le périmètre des services publics et les besoins des usagers, et engager une réflexion sur l'évolution de l'organisation décentralisée de la France.

## **PERSONNES ENTENDUES**

- **Cabinet de la ministre de la Transformation et de la fonction publiques**
  - M. Boris Melmoux-Eude, directeur de cabinet
  - M. David Bonnoit, conseiller politiques salariales et sociales, budget et évaluation
  - Mme Marie Perdoux, conseillère parlementaire
- **Cabinet de la ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances**
  - Mme Amandine Giraud, directrice de cabinet
  - Mme Lila Safraoui, conseillère égalité des chances
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP**
  - Mme Nathalie Colin, directrice générale
  - M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines
- **Direction générale des collectivités locales - DGCL**
  - M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- **Direction du budget**
  - M. Benoît Laroche de Roussane, sous-directeur (SD2)
- **Direction interministérielle de la transformation publique - DITP**
  - M. Thierry Lambert, délégué interministériel
  - Mme Pauline Lavagne d'Ortigue, cheffe de la mission innovation publique
  - Mme Audrey Roncigli, cheffe de cabinet
- **Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT**
  - M. Laurent Trijoulet, directeur de cabinet du président
  - M. Bruno Romoli, directeur de projet et responsable de la conformité
  - Mme Céline Boulenger, chargée de mission de projet sur les grandes causes



## LES 15 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

**Proposition n° 1 :** poursuivre la refonte de la maquette budgétaire pour inclure dans le programme 148 Fonction publique l'ensemble des crédits afférents à la mission de conduite de la politique de ressources humaines de la fonction publique exercée par la DGAFP.

**Proposition n° 2 :** améliorer le suivi de l'emploi des crédits dédiés à la formation pour garantir l'efficacité des actions de formation et en renforcer la qualité et la valorisation au sein de la fonction publique.

**Proposition n° 3 :** accentuer l'effort de formation de l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique à la maîtrise des outils numériques, aux opportunités qu'ils représentent et aux risques qu'ils peuvent induire, en particulier s'agissant de la sécurité.

**Proposition n° 4 :** enrichir la « Base concours » de toutes les données pertinentes permettant de mieux appréhender la variété sociodémographique des candidats aux concours administratifs, afin d'identifier les actions nécessaires au renforcement de l'attractivité de la fonction publique.

**Proposition n° 5 :** développer et enrichir le travail de publication formalisée des retours d'expérience et de bonnes pratiques en l'élargissant à l'ensemble des aspects intéressant l'action publique.

**Proposition n° 6 :** instituer un dispositif d'évaluation structuré dans le temps de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, reposant sur des bilans d'étape réguliers et des synthèses biennales ou triennales.

**Proposition n° 7 :** Évaluer régulièrement les effets et l'impact de la « prime de précarité » en termes budgétaires, de nombre de bénéficiaires et d'impact sur l'organisation des services, notamment pour identifier les éventuelles évolutions à apporter à l'outil.

**Proposition n° 8 :** Étendre le champ des contrats éligibles à la « prime de précarité » en supprimant tout plafond de durée ou, à défaut, porter ce plafond de douze à dix-huit mois.

**Proposition n° 9 :** réaliser en 2023 ou 2024 une évaluation exhaustive du rétablissement du jour de carence dans la fonction publique, de son impact budgétaire et de ses effets réels sur l'absentéisme.

**Proposition n° 10 :** renforcer le contrôle des arrêts de travail pour éviter tout contournement abusif du jour de carence, notamment par la systématisation de l'examen du bien-fondé de la durée de l'arrêt pour ceux portant sur plus de trois jours.

**Proposition n° 11 :** dans le cadre de la lutte contre l’absentéisme dans la fonction publique, renforcer les actions en matière de management, de promotion des agents et de visibilité des carrières, et privilégier l’approche en termes de ressources humaines aux approches coercitives.

**Proposition n° 12 :** renforcer la communication et l’information sur l’obligation de formation au management des primo-encadrants dans les trois versants de la fonction publique.

**Proposition n° 13 :** à l’aune du bilan de la mise en œuvre du tronc commun de formation pour la haute fonction publique, poursuivre la réflexion sur l’instauration d’un tronc commun de formation pour les attachés de la fonction publique de l’État et de la fonction publique territoriale.

**Proposition n° 14 :** continuer la réflexion sur les aménagements concrets aux concours pour les femmes en situation de grossesse ou venant d’accoucher et, en attendant, systématiser à l’ensemble de la fonction publique la possibilité de passer les épreuves d’admission à distance.

**Proposition n° 15 :** en matière d’effectifs et d’organisation de la fonction publique, en particulier pour son versant territorial, substituer à la trop fréquente approche budgétaire une démarche reposant sur le périmètre des services publics et les besoins des usagers, et engager une réflexion sur l’évolution de l’organisation décentralisée de la France.