

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

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

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

Mardi

22 octobre 2019

Séance de 21 heures 45

Compte rendu n°10

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***



*La réunion débute à 21 heures 50.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente*

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

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce soir M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, dans le cadre de l'examen des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Mme Émilie Chalas rapporte ces crédits, pour avis, au nom de la commission des Lois, elle était également rapporteure du texte de réforme de la fonction publique que vous avez porté Monsieur le secrétaire d'État.

Je vais maintenant vous donner la parole pour un propos liminaire. Nous entendrons ensuite la rapporteure pour avis, les orateurs des groupes, puis les députés souhaitant vous poser des questions.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics.** Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, je vous présenterai l'essentiel du programme 148, consacré à la fonction publique.

Le programme 148 géré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) regroupe plusieurs sortes de crédits. Les premiers sont destinés à la formation initiale et continue des agents publics, notamment dans le cadre des actions mises en œuvre par les opérateurs de formation interministérielle que sont l'École nationale d'administration (ÉNA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA), pour laquelle 79,2 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2020. Le deuxième type de crédits relève de l'action sociale interministérielle, au bénéfice des agents des ministères et établissements publics de l'État, en complément des actions dont ils peuvent bénéficier dans leur service, pour 126 millions d'euros. Enfin, les crédits visant à appuyer l'innovation en matière de ressources humaines sont destinés à l'action de trois fonds interministériels, à savoir le fonds d'innovation pour les ressources humaines (FIRH), le fonds du système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) et le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIACT), auquel s'ajoute le fonds en faveur de l'égalité professionnelle, créé en 2019, traduction concrète du protocole d'accord pour l'égalité entre les femmes et les hommes conclu le 30 novembre 2018, pour un montant total de 5,6 millions d'euros.

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

Premièrement, les crédits du programme 148 sont en augmentation, passant de 205,6 à 211 millions d'euros, principalement du fait de la revalorisation du programme d'action sociale, notamment des crédits affectés au chèque emploi service universel (CESU). Afin de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'État employeur a mis en place au bénéfice de ses agents une prestation unique versée sous forme de chèques emploi

service universel préfinancés, destinée à prendre en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de 6 ans. Jusqu'à fin 2019, le barème d'attribution, en fonction du revenu fiscal de référence, du nombre de parts du foyer et de la situation familiale, comprenait deux tranches d'aide dont le montant s'établit à 400 et 700 euros pour douze mois de droits, pour les agents vivant en couple. À la suite du rendez-vous salarial de juillet dernier, une circulaire que je signerai prochainement prévoira à la fois une revalorisation des barèmes de 5 %, la création d'une tranche d'aide supplémentaire à 200 euros et, pour les agents en situation monoparentale, une aide délivrée sans plafond de ressources d'un montant en année pleine variant entre 265, 480 ou 840 euros.

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

En pratique, le nouveau modèle de formation s'articulera autour de deux phases : une période en institut de six mois permettant de définir un parcours de formation et de développement des compétences individualisées, une période en service de six mois donnant lieu à un accompagnement en formation continue, avant le processus de titularisation qui relèvera désormais de l'employeur et non plus d'un jury désigné par le ministère en charge de la fonction publique. Cette nouvelle formation est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier. Cette réforme s'inscrit dans le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État et constitue un modèle pour les autres écoles de service public de l'État, puisque nous souhaitons revoir en profondeur l'appareil de formation pour gagner en qualité et en efficacité en ce qui concerne les actions de formation.

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

Le programme 148 vise aussi à accompagner le redressement de la situation budgétaire de l'ÉNA, pour un retour à l'équilibre en 2020, puisque nous avons constaté une importante fragilité financière de l'école. Dès 2017, nous avons demandé à M. Patrick Gérard, directeur de l'ÉNA, de nous faire des propositions en vue d'un redressement durable de ses comptes. Cette demande a donné lieu à un travail d'analyse et au recours à un audit externe.

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

Enfin, le programme 148 prévoit le maintien du transfert des crédits relatifs à l'apprentissage vers les programmes ministériels concernés. Depuis 2015, dans le cadre du programme de développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État, le programme 148 intervenait en appui des ministères et établissements publics pour financer une partie des coûts de rémunération et de formation des apprentis. En 2018, 29,8 millions d'euros étaient répartis entre 49 programmes ministériels pour faciliter la prise en charge financière des 9 800 apprentis recrutés. Nous avons ainsi voulu responsabiliser les différents ministères, puisque le programme ancien reposait sur une procédure de gestion très lourde avant d'aboutir à la publication du décret de transfert. Cela s'accompagnait de délais de remboursement de plus en plus tardifs pour les employeurs. Depuis le PLF pour 2018, le ministère de l'Éducation nationale, qui est le principal employeur d'apprentis au sein de l'État, a bénéficié en avance de phase de crédits inscrits directement sur ses programmes budgétaires pour le financement de la rémunération de ses apprentis. Au regard de la demande analogue formulée par d'autres ministères importants, notamment le ministère des Armées, le Gouvernement a fait le choix d'un transfert des crédits pour l'ensemble des ministères dans le PLF pour 2019, et nous le confirmons dans le PLF pour 2020.

Le principe selon lequel le recrutement d'apprentis n'est pas pris en compte au titre des schémas d'emplois ministériels demeure, afin de maintenir l'attractivité de ces recrutements. L'objectif du Gouvernement pour l'année scolaire 2019-2020 est de parvenir à 11 130 personnes en apprentissage au sein de l'État et de faciliter le recrutement d'apprentis dans les trois versants de la fonction publique. Il convient de noter que les apprentis bénéficient, depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, de la possibilité de candidater au troisième concours de la fonction publique en valorisant leurs années d'apprentissage dans le cadre de la durée d'expérience professionnelle requise pour l'accès aux concours.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

À l'issue du travail que j'ai pu mener, et notamment des auditions que j'ai conduites ces dernières semaines, je considère le bilan des CPI comme étant plutôt positif. Les résultats obtenus par leurs élèves aux concours administratifs présentés à l'issue de leur scolarité sont satisfaisants. En effet, pour l'année 2017-2018, environ 35 % des élèves de CPI ont réussi le concours auquel leur école les préparait et 54 % ont réussi au moins un autre concours. En comptabilisant les réussites tardives, c'est-à-dire obtenues plusieurs mois ou années après la

fin de leur scolarité en CPI, le taux de réussite atteint 83 %. Bien sûr, les résultats détaillés sont un peu plus contrastés, il faut le dire, dans la mesure où le taux de réussite n'est pas le même selon la difficulté du concours présenté. Je pense ici plus particulièrement aux résultats obtenus pour la classe préparatoire de l'ÉNA. Mais il s'agit malgré tout de chiffres encourageants qui démontrent l'utilité de ce dispositif visant à renforcer l'égalité des chances.

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

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

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

Troisièmement, la politique d'égalité des chances doit s'inscrire sur le long terme et se mettre en place bien en amont des concours administratifs. L'accompagnement individualisé d'étudiants méritants et de condition modeste ne peut se résumer à la seule année précédant leur concours. Dans cette perspective, une préparation pluriannuelle spécifique, dès le début de leurs études supérieures, serait utile afin de compenser efficacement les inégalités sociales entre les futurs candidats. Cela suppose aussi d'intensifier les campagnes de communication sur les métiers de la fonction publique, afin de toucher de plus larges viviers, notamment originaires des quartiers prioritaires de la ville ou des zones rurales, qui ne sont pas suffisamment informés des perspectives professionnelles que peuvent leur offrir ces métiers. L'exemple des campagnes menées par le ministère des Armées me semble particulièrement intéressant et pourrait ainsi servir de modèle.

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

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

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

La codification par ordonnance du droit de la fonction publique doit être menée à bien d'ici le mois d'août 2021. Le législateur s'est engagé et a voté cette codification. Monsieur le secrétaire d'État, nous entendons que l'administration tienne cet engagement que nous avons collectivement pris dans l'hémicycle. C'est une question de lisibilité de notre législation et de notre réglementation. Je sais qu'il s'agit d'une mission presque titanesque pour l'ensemble de vos services mais elle nous permettra, une fois achevée, de disposer d'un document unique plus clair et plus accessible que ne l'est l'état actuel du droit applicable.

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

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

**M. Guillaume Vuilletet.** Monsieur le secrétaire d'État, ce budget est particulier puisqu'il suit la grande réforme qui a été votée le 6 août dernier. À ce titre, je voudrais saluer les nombreux apports parlementaires qui méritent d'être soulignés : l'instauration d'une prime de précarité pour tous les contrats d'une durée égale ou inférieure à un an, qui bénéficiera à environ 200 000 agents dans les trois versants qui composent notre fonction publique ; l'encadrement du recours aux agents contractuels pour leur apporter plus de garanties, aussi bien à leur arrivée qu'à leur départ ; la création d'un code de la fonction publique, qui apportera plus de visibilité à ce droit d'essence jurisprudentielle et la création d'un rapport

social unique dans la fonction publique territoriale, afin d'agglomérer toutes les données relatives à la collectivité concernée, qui sera examinée chaque année par l'assemblée délibérante. Outre le fait d'offrir aux agents publics un meilleur accès à la formation, ce rapport facilitera l'exercice du mandat des élus.

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

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

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

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

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

de plus de 20 000 habitants et qui, outre la prévention, prévoira des sanctions financières en cas de non-respect de certaines règles.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le secrétaire d'État, merci pour cette présentation. Comme les orateurs précédents, je conçois qu'il est trop tôt pour faire une première évaluation de la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique, d'autant que la plupart de ses dispositions n'entreront en application que dans les mois qui viennent.

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

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

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

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

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

**M. Paul Molac.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous interrogerai d'abord sur le programme de gestion fiscale et financière de l'État dans le secteur public local. Les 5 575 emplois en moins prévus dans les trésoreries entre 2020 et 2022 inquiètent les personnels dont certains sont venus à ma permanence et ont demandé à rencontrer des élus locaux. Ils se demandent où ils pourraient être amenés à exercer leurs fonctions, puisqu'il est prévu une remise à plat avec fusion de certains services et déplacements vers d'autres sites. De leur côté, les élus locaux redoutent qu'à la suite de cette redistribution, ils n'aient plus de fonctionnaires d'État sur leur territoire. L'idée est-elle de remplacer ces fonctionnaires d'État par des fonctionnaires territoriaux, à la suite de la mise en place des maisons de services au public (MSAP), aujourd'hui devenues maisons France services ? Certains élus locaux m'ont fait part de leur crainte que leurs fonctionnaires locaux soient appelés à remplir les missions qui

étaient jusqu'à présent celles des fonctionnaires de l'État. Ils seront formés au début, puis ils se débrouilleront seuls. Or les questions de fiscalité sont très complexes. Certains fonctionnaires m'ont même dit qu'ils peinaient à s'adapter à des changements trop rapides. Le service ne va-t-il pas être dégradé, comme le craignent les personnels qui ont souhaité me rencontrer ?

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

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

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

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

L'action n° 2, « Action sociale interministérielle », fait l'objet dans le projet de loi de finances pour 2020 d'une enveloppe budgétaire d'un montant total de 126 millions d'euros. Ces crédits, en augmentation significative par rapport à 2019, financent un ensemble de prestations individuelles et collectives visant à améliorer les conditions de travail et de vie des

agents de l'État et de leur famille. Je m'arrêterai particulièrement sur l'enveloppe budgétaire affectée au chèque emploi service universel pour la garde des enfants de moins de 6 ans, revalorisée de près de 5 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Cette forte augmentation s'explique par la création d'une tranche d'aide supplémentaire concomitamment à la revalorisation des barèmes d'attribution pour les agents vivant en couple. Je me félicite de cette avancée qui va dans le sens d'une vraie politique familiale de la part du Gouvernement. Allez-vous poursuivre cette politique ? Si oui, comment ?

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

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

Dans un registre très différent, je suis un élu de l'Hérault, territoire sur lequel l'appartenance à la fonction publique a un effet structurant peut-être plus marqué qu'ailleurs. Compte tenu du taux élevé de demandeurs d'emploi, l'appartenance à la fonction publique de l'État, territoriale ou hospitalière, revêt une importance particulière dans des zones peu industrialisées et alimentées par une activité essentiellement touristique et agricole. Le taux d'administration y est donc élevé. Dans ces conditions, la rémunération et les conditions de vie des fonctionnaires sont indispensables à la bonne santé sociale dans son ensemble. Les fonctionnaires de catégorie C dans la fonction publique territoriale sont, chez nous, plus nombreux qu'ailleurs et le taux d'encadrement est peu élevé. En d'autres termes, les salaires y sont bas. Nous savons, comme l'ensemble de nos concitoyens, que les fonctionnaires bénéficieront très prochainement de la baisse d'impôt sur le revenu, du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ou de la suppression de la taxe d'habitation.

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

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

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

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

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

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

redoutable et sélectif pour lequel n'existent pas les mêmes types de formation et de préparation que pour les concours de l'État.

La rapporteure, Monsieur Vuilletet et Monsieur Viala ont évoqué l'état d'avancement des décrets et la préparation des ordonnances. Madame la rapporteure, les questions relatives au télétravail et à la rupture conventionnelle seront examinées par le conseil commun de la fonction publique avant la mi-décembre. En ce qui concerne la précarité, un travail sera engagé au début de 2020, dans la mesure où l'entrée en application est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Je peux d'ores et déjà vous indiquer que notre objectif, tant pour la prime de précarité que pour l'indemnité liée à la rupture conventionnelle, est d'aligner les critères et les modalités de définition du niveau de ces primes sur le secteur privé, c'est-à-dire 10 % pour la prime de précarité et des modalités de calcul pour l'indemnité de rupture conventionnelle identiques au secteur privé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je l'ai dit pendant le débat sur la fonction publique, en période de tension sur le marché de l'emploi et de créations importantes d'emplois, nous peinons à surmonter la

difficulté du différentiel de rémunération entre le secteur public et le secteur privé. Les moyens dont disposent les employeurs publics des trois versants ne me paraissent pas suffisants pour faire face à cet écart sur des postes très techniques. Le dire ne résout pas la problématique, mais il vaut mieux la regarder en face et l'assumer.

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

Je vous informe que nous avons confié à la direction de l'immobilier de l'État (DIÉ) une mission de réflexion sur la gestion du parc résidentiel social de l'État, l'objectif étant de maximiser la possibilité pour les administrations de l'État de procéder à des réservations de logements si nécessaire, voire d'imaginer un système permettant à chaque ministère employeur de bénéficier de ces réservations. Au cas où le ministère ne souhaiterait pas ou ne pourrait pas bénéficier d'une réservation, le tour ne serait pas perdu mais réinjecté dans un pot commun permettant à un autre ministère de bénéficier du tour d'un autre. Nous avons constaté lors du diagnostic qu'un certain nombre de ministères pouvaient avoir des possibilités de réservation ou des logements dans des secteurs où leurs agents ne rencontrent pas de difficulté particulière, alors que d'autres en sont extrêmement dépourvus. Nous devons donc inventer des dispositifs de mutualisation des logements offerts. Par ailleurs, nous voulons simplifier le dispositif d'offres de logements intermédiaires proposé par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ÉRAPF) et par la caisse des dépôts et consignation habitat, afin d'étoffer l'offre de logements intermédiaires et de mieux la faire connaître au-delà des logements sociaux au sens où on l'entend habituellement.

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

qu'ils n'ont pas vocation à être pris en compte pour l'accès à des concours internes ou à des modalités de titularisation.

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

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

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

Pour les effectifs du service de la direction générale des finances publiques, qui compte aujourd'hui 102 000 équivalents temps plein, nous avons prévu, d'ici la fin du quinquennat, 5 700 suppressions supplémentaires. Il ne s'agit pas nécessairement de suppressions dans les territoires, puisqu'une partie non négligeable des 102 000 emplois se trouve en administration centrale. Nous veillons même à ce que les administrations centrales contribuent plus qu'auparavant et nous voulons accompagner ce mouvement de l'identification d'un certain nombre de services aujourd'hui exercés en région parisienne ou dans des métropoles régionales qui gagneraient à être installés dans des territoires ruraux ou périurbains. Pas plus tard que cette semaine, avec le ministre Gérard Darmanin, nous avons diffusé, via les directeurs départementaux des finances publiques, les modalités de réponse à l'appel à projets pour les collectivités qui seraient candidates à l'accueil des services nationaux qui pourraient être déconcentrés, sur la base du volontariat pour les agents qui souhaiteraient bénéficier de ce type de mobilité, mais aussi en modifiant les clés de répartition et d'affectation des élèves sortis d'école. Sur les 4 000 emplois que l'État pense pouvoir ainsi délocaliser, plus de 2 800 relèvent du ministère de l'Action et des comptes publics. Nous sommes moteurs dans la mise en œuvre de cette logique.

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

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

En ce qui concerne la réforme des retraites, il est trop tôt pour arrêter un schéma précis, mais la part extrêmement faible des primes dans le revenu des enseignants pourrait les mettre en difficulté lors de la mise en œuvre du nouveau système par rapport aux agents qui bénéficient de beaucoup de primes. En effet, la part moyenne des primes dans la rémunération des agents publics est de 22 %, contre 4 à 6 % dans l'enseignement. La seule solution pour limiter des effets négatifs sans mesures de compensation est de revaloriser progressivement les traitements pendant la période de transition. Si nous devons retenir cette hypothèse, cela passerait par des régimes indemnitaires, puisque le jeu sur régimes indemnitaires qui serait intégré à l'assiette de cotisation permettrait d'apporter un revenu participant à la cotisation et un revenu de nature catégorielle pour permettre un décrochage ou de combler une différenciation, alors qu'une évolution du point se traduirait par le maintien des inégalités et une évolution globale des barèmes de revenus.

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

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

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

tridépartementales. Ces agents des finances publiques seront chargés d'assurer le conseil de proximité aux élus, avec un maillage plus important que celui d'aujourd'hui.

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

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

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

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

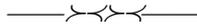
*À l'issue de l'audition de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, la Commission examine, pour avis, les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (Mme Émilie Chalas, rapporteure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

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

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

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

*La réunion s'achève à 23 heures 05.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Émilie Chalas, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, Mme Catherine Kamowski, Mme Alexandra Louis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Jean Terlier, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Maina Sage