



N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 26

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

FONCTION PUBLIQUE

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteurs spéciaux : MME VALÉRIE PETIT ET M. BENOIT POTTERIE

Députés

SOMMAIRE

SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019	8
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE</i>.....	8
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION MAIS CONFORME À LA PRÉVISION.....	9
1. La formation des fonctionnaires	9
a. Les crédits versés aux écoles de formation	9
b. La formation interministérielle.....	10
2. L'action sociale interministérielle.....	10
3. L'appui et l'innovation en matière de ressources humaines.....	12
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PEU OPÉRANTS.....	12
1. Les indicateurs du programme rendent peu compte des missions de la DGAFP ...	12
2. Les indicateurs relatifs à la formation des fonctionnaires	13
II. UNE FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS NON RÉPARTIS EN 2019...	14
A. UNE DOTATION FAIBLEMENT CONSOMMÉE SUR LE PROGRAMME 551	15
B. UN RECOURS LIMITÉ À LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES.....	16
1. Le financement des fonds spéciaux	16
2. Le financement de la prime à la conversion	17

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE DU COVID-19 SUR L'EXÉCUTION 2020	19
I. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE PROGRAMME 148 ET SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE	19
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE</i> PEU TOUCHÉS PAR LA CRISE DU COVID-19	19
1. La formation des fonctionnaires réorganisée.....	19
a. La formation interministérielle se poursuit partiellement.....	19
b. Les activités et le budget de l'ENA.....	20
c. Les activités et le budget des IRA.....	20
2. L'action sociale interministérielle est affectée de manière marginale.....	21
3. Les activités d'appui et d'innovation des ressources humaines.....	22
B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DURANT LA CRISE DU COVID-19	23
1. Des mesures inédites pour faire face à des défis nouveaux.....	23
a. La mise en place des plans de continuité de l'activité.....	23
b. La suspension temporaire du délai de carence.....	24
c. Le maintien du dialogue social durant la crise.....	24
d. Le remboursement des frais de repas des agents publics.....	25
e. Le versement d'une prime exceptionnelle.....	25
f. La nécessaire réorganisation des recrutements.....	26
g. Les mesures encore envisagées.....	26
2. L'impact du télétravail sur l'organisation du travail et le management des agents publics.....	27
a. Le bilan provisoire des mesures de télétravail.....	27
b. Les conséquences du télétravail sur l'organisation du travail et le management dans la fonction publique.....	28
II. LA MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i> MOBILISÉE POUR CONTRIBUER AU FINANCEMENT DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES LIÉES À LA CRISE DU COVID-19	29
A. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES N'EST PAS AFFECTÉE PAR LA CRISE	29
B. LA MISE À CONTRIBUTION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES	29
1. Des ouvertures de crédits supplémentaires.....	30
2. Les crédits utilisés en 2020.....	30
EXAMEN EN COMMISSION	33
AUDITIONS ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES SOLLICITÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	35

SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Sur l'exécution 2019

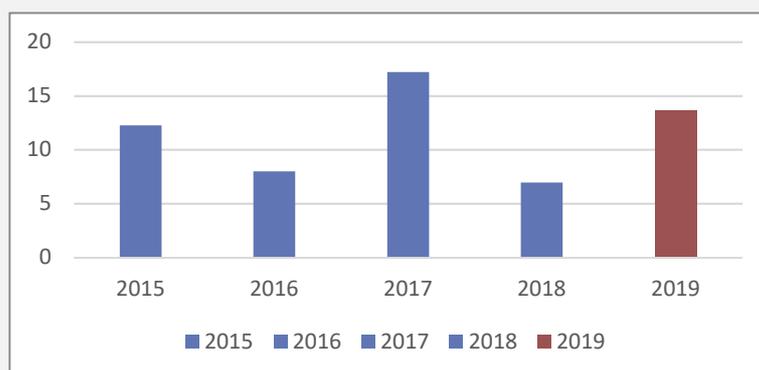
► L'exécution des crédits du programme 148 *Fonction publique* est conforme à la prévision et ne présente aucun problème majeur (203,9 millions d'euros en AE et 198,8 millions d'euros en CP). Seule l'action 2 *Action sociale interministérielle* présente une légère sous-exécution (– 10 millions d'euros), qui résulte principalement du gel des barèmes de plusieurs prestations sociales entraînant une diminution du nombre des bénéficiaires potentiels.

► Toutefois, les indicateurs du programme 148 rendent peu compte de la mission de direction des ressources humaines exercée par la DGAFP, ni de la performance réelle de la formation des fonctionnaires et des activités de l'action sociale interministérielle. Dès lors, **les rapporteurs forment le vœu que ces indicateurs soient améliorés.**

► Concernant la mission *Crédits non répartis*, le programme 551 constituant une provision relative aux rémunérations publiques non réparties dans la loi de finances initiale, qui n'était doté de crédits budgétaires que pour la quatrième fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, a permis de financer les mesures décidées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, pour 26 millions d'euros, et ainsi permis de simplifier la gestion 2019 en évitant des mouvements de crédits de titre II parfois complexes.

► Le programme 552 portant la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisé pour contribuer au financement des fonds spéciaux (12 millions d'euros) et de la prime à la conversion (70 millions d'euros). La conformité de ces mouvements de crédits à la LOLF n'est pas des plus évidentes. Aussi, **les rapporteurs spéciaux appellent à une meilleure définition du caractère accidentel et imprévisible qui doit s'attacher aux dépenses du programme 552.**

CONTRIBUTION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES AU PROGRAMME 129 AU TITRE DES FONDS SPÉCIAUX



Sur l'impact de la crise du Covid-19

La crise affecte peu l'exécution des crédits et les politiques publiques financées par le programme 148 *Fonction publique*, à l'exception des concours des instituts régionaux d'administration, qui ont dû être reportés, et du budget de l'ENA qui devrait subir un déficit budgétaire estimé à 1 million d'euros en fin d'année. La majorité des dépenses qui n'ont pas pu se faire en raison du contexte sanitaire devraient pouvoir être reportées au second semestre 2020.

Il convient de saluer les mesures inédites mises en place durant la crise pour assurer la continuité des services publics et protéger les agents publics : le télétravail comme règle impérative, la suspension temporaire du délai de carence, le maintien du dialogue social, le remboursement des frais de repas, le versement d'une prime exceptionnelle ou encore la réorganisation des recrutements.

Toutefois, le recours massif au télétravail n'est pas sans conséquence. **La part des agents publics en télétravail dans la fonction publique d'État est passée de 3,6 % en moyenne avant la crise à plus de 80 % durant la période de confinement.**

À ce titre, **les rapporteurs tiennent à souligner les nouveaux défis que pose le recours au télétravail en termes d'organisation du travail et de management dans la fonction publique.** Ils entendent conduire une réflexion d'ensemble sur ces questions et ont d'ores et déjà entamé un travail de consultation auprès des directeurs d'administration de leur circonscription.

Ils invitent le Gouvernement à lancer une mission d'évaluation du télétravail des agents publics, menée par un organisme indépendant et scientifique, chargé d'évaluer et de produire des recommandations sur le recours au télétravail dans la fonction publique.

Par ailleurs, la mission *Crédits non répartis* a vocation à contribuer aux dépenses exceptionnelles induites par la crise du Covid-19. À ce titre, la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a augmenté les crédits de la mission de 1,6 milliard d'euros, destinés à abonder les programmes de la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, dont la prévision de dépense est incertaine et pourra évoluer en fonction du contexte macroéconomique. Les CP de la dotation se trouvent ainsi multipliés par 14. **Les rapporteurs ne manqueront de contrôler le bon emploi de ces crédits ainsi que leur conformité à la LOLF.**

INTRODUCTION

Le présent rapport analyse les crédits du programme 148 *Fonction publique*, rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, ainsi que la mission *Crédits non répartis*.

Le programme 148, placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), porte des crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle ainsi qu'à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

La mission *Crédits non répartis* a quant à elle pour objectif de soutenir rapidement des dépenses imprévues qui se révéleraient en cours de gestion. Elle repose, d'une part, sur une provision relative aux rémunérations publiques qui ne peuvent être réparties entre les missions et programmes du budget général au moment du vote de la loi de finances initiale et, d'autre part, sur une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Conformément aux orientations du bureau de la commission des finances, le rapport spécial :

- analyse l'exécution des crédits au cours de l'année 2019 ;
- évalue l'impact de la crise du Covid-19 sur l'exécution des crédits prévus par la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019

L'exécution des crédits du programme 148 *Fonction publique* en 2019 est conforme à la prévision et ne soulève aucun problème majeur. La mission *Crédits non répartis* regroupe quant à elle des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés et ne suit donc pas une prévision prédéfinie.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

La loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ a doté le programme 148 de 205,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Les crédits prévus en 2019 sont inférieurs aux 241,5 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2018 ⁽²⁾. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2019, les crédits finançant le développement de l'apprentissage dans les services de l'État ne sont plus inscrits sur le programme 148 mais directement dans le budget de chaque ministère. Il en résulte une baisse de 30 millions d'euros sur l'action n° 3 désormais intitulée *Appui et innovation des ressources humaines*.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

	LFI 2018		LFI 2019		Évolution 2018-2019			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
Action 1 - Formation des fonctionnaires	84,39	84,39	82,38	82,38	- 2,0	- 2,4 %	- 2,0	- 2,4 %
Action 2 - Action sociale interministérielle	122,41	122,36	118,61	118,61	- 3,8	- 3,1 %	- 3,8	- 3,1 %
Action 3 - Appui et innovation des ressources humaines	34,74	34,80	4,59	4,59	- 30,2	- 86,8 %	- 30,2	- 86,8 %
Total Programme 148	241,55	241,55	205,58	205,58	- 36,0	- 14,9 %	- 36,0	- 14,9 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2019.

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

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

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION MAIS CONFORME À LA PRÉVISION

La consommation des crédits en 2019 a atteint 203,9 millions d'euros en AE et 198,8 millions d'euros en CP, ce qui présente un taux d'exécution de 99,2 % en AE et de 96,7 % en CP. Le montant des AE consommées est en légère hausse par rapport à 2018 (+ 0,4 %) tandis que le montant des CP consommés en diminution de – 1,4 %.

Les crédits consommés en 2019 portent très majoritairement sur des dépenses de fonctionnement, à hauteur de 184,3 millions d'euros, soit 93 % des dépenses du programme.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 EXÉCUTÉS EN GESTION

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		Exécution 2019		Évolution 2018-2019			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
Action 1 - Formation des fonctionnaires	83,81	83,89	82,35	82,36	- 1,5	- 1,7 %	- 1,5	- 1,8 %
Action 2 - Action sociale interministérielle	114,19	112,30	117,01	111,57	+ 2,8	+ 2,5 %	- 0,7	- 0,7 %
Action 3 - Appui et innovation des ressources humaines	5,02	5,43	4,54	4,89	- 0,5	- 9,6 %	- 0,5	- 9,9 %
Total Programme 148	203,03	201,62	203,89	198,82	+ 0,9	+ 0,4 %	- 2,8	- 1,4 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2019.

1. La formation des fonctionnaires

Les crédits affectés à l'action 01 *Formation des fonctionnaires* financent principalement la formation initiale dispensée par les opérateurs rattachés au programme 148, mais aussi des opérations de formation interministérielle.

a. Les crédits versés aux écoles de formation

Le montant total des subventions pour charges de service public versées par le programme 148 à ses opérateurs s'élève à 75,4 millions d'euros en 2019, dont 30,6 millions d'euros pour l'École nationale d'administration (ENA) et 44,8 millions d'euros pour les instituts régionaux d'administration (IRA).

Après deux années de hausse, ce montant est en diminution de 600 000 euros, renouant ainsi avec la baisse tendancielle des crédits affectés à ces écoles entre 2012 et 2016. La diminution est notamment due à la réforme du recrutement et de la formation des attachés d'administration mise en œuvre dans les IRA depuis le 1^{er} septembre 2019 ainsi que, dans une moindre mesure, à la baisse des effectifs de l'ENA.

En 2019, deux ministères, à savoir le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur, conservaient encore un système de recrutement direct de leurs attachés d'administration. **Les rapporteurs spéciaux regrettent l'existence de ces dispositifs dérogatoires qui empêchent l'harmonisation interministérielle de la formation initiale des attachés, mais aussi la présentation transparente du coût global de cette formation.** Le ministère de l'intérieur devrait mettre fin au recrutement direct à partir de 2020, ce qui constitue une évolution positive.

b. La formation interministérielle

S'agissant des dépenses de formation interministérielle financées par le programme 148, le montant des CP consommés en 2019 a atteint 2,3 millions d'euros, un montant conforme à la prévision.

Ces crédits ont permis de financer les activités de la formation continue interministérielle déconcentrée, mise en œuvre en région par les plates-formes régionales d'appui interministérielles à la gestion des ressources humaines, à hauteur de 1,02 million d'euros de CP consommés en 2019.

Ils ont aussi contribué au financement de la formation interministérielle centrale qui finance, d'une part, des offres interministérielles de formation portées par les directions interministérielles ⁽¹⁾ et, d'autre part, une offre interministérielle de formation dans le domaine de la gestion des ressources humaines pilotée par la DGAFP, pour un total de 940 000 euros de CP consommés en 2019.

2. L'action sociale interministérielle

Les CP consommés sur l'action 02 *Action sociale interministérielle* ont atteint 111,6 millions d'euros en 2019, soit près de 60 % des dépenses du programme 148. L'action sociale interministérielle fait partie intégrante de la politique de gestion des ressources humaines de l'État en ce qu'elle finance des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leurs familles. Elle constitue ainsi un socle de prestations commun à l'ensemble des ministères.

Depuis 2012, le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des agents de l'État permet aux établissements publics nationaux et aux établissements publics locaux d'enseignement d'intégrer le champ de l'action sociale interministérielle, sous réserve du règlement d'une contribution financière. Dans la loi de finances pour 2019, l'action 02 du programme 148 a ainsi bénéficié de 271 000 euros supplémentaires, auparavant inscrits sur les crédits de onze programmes du budget général.

(1) En particulier : la direction des achats de l'État (DAE), la direction de l'immobilier de l'État (DIE), la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM).

L'action 02 du programme 148 repose principalement sur des prestations interministérielles d'action sociale de nature individuelle, gérées directement par la DGAFP au niveau central (79 millions d'euros de CP consommés en 2019), et sur des prestations collectives, dont la gestion est déléguée au niveau déconcentré (25 millions d'euros de CP consommés en 2019).

Ces diverses aides se décomposent principalement en des aides aux familles et des aides au logement :

– les aides aux familles concernent notamment les chèques-vacances (36,8 millions d'euros en 2019), les chèques emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de six ans (26,4 millions d'euros) et la réservation de places en crèches (26,8 millions d'euros).

– les aides au logement reposent sur l'aide à l'installation des personnels de l'État (7,9 millions d'euros), une aide au logement d'urgence (3,3 millions d'euros) et la réservation de logements sociaux (200 000 euros).

Par ailleurs, les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) proposent, dans le respect des orientations arrêtées par le comité interministériel d'action sociale (CIAS) et dans la limite des crédits délégués au niveau régional, diverses actions aux bénéficiaires des agents de la région concernée (4,7 millions d'euros de CP consommés en 2019).

L'action 02 du programme 148 comprend aussi des dépenses d'investissement qui financent la construction, la rénovation et la mise aux normes des restaurants inter-administratifs, financés par la DGAFP mais dont les maîtres d'ouvrage sont soit les préfetures, soit la direction de l'immobilier de l'État (2,4 millions d'euros de CP consommés en 2019).

Enfin, l'action sociale interministérielle finance des dépenses d'intervention relatives à l'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils et ouvriers de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (3,2 millions d'euros de CP consommés en 2019).

L'exécution 2019 laisse apparaître une légère sous-exécution de l'action 02 (– 10 millions d'euros en incluant les ouvertures par fonds de concours et attributions de produit). Ces moindres dépenses résultent principalement du gel des barèmes de plusieurs prestations sociales, depuis plusieurs années, qui entraîne mécaniquement une diminution du nombre des bénéficiaires potentiels.

3. L'appui et l'innovation en matière de ressources humaines

L'action 03 *Appui et innovation des ressources humaines* finance des fonds interministériels qui permettent à la DGAFP de valoriser des projets innovants en matière de gestion des ressources humaines et de contribuer ainsi à la diffusion des bonnes pratiques. Ses crédits sont en légère hausse en 2019 du fait de la création d'un nouveau fonds pour l'égalité professionnelle.

Le fonds d'innovation en matière de ressources humaines (FIRH) vise à développer la culture de l'innovation en matière de gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne le management, la conduite du changement, l'accompagnement des agents ainsi que l'appui méthodologique à l'évolution et à la modernisation des organisations. Il sélectionne et cofinance les projets d'expérimentation les plus innovants et aisément reproductibles qui lui sont présentés. Le montant de ses CP consommés a atteint 0,8 million d'euros en 2019 (contre une prévision de 1 million d'euros).

Le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail permet de cofinancer des projets soumis par les employeurs, visant à l'amélioration des conditions de travail et de l'organisation du travail. Le montant de ses CP consommés a atteint 0,7 million d'euros en 2019 (contre une prévision de 1 million d'euros).

Le fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines porte les dépenses de développement et de fonctionnement du compte personnel de formation piloté par la Caisse des dépôts et consignations. Le montant des CP consommés en 2019 atteint 1,4 million d'euros et dépasse légèrement la prévision (1,3 million d'euros).

Le fonds pour l'égalité professionnelle, mis en place au cours de l'année 2019, a pour objet de cofinancer les actions tendant à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État. Ses dépenses ont atteint 0,4 million d'euros en 2019 alors même qu'aucun crédit n'avait pu lui être affecté par la loi de finances initiale pour 2019.

B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PEU OPÉRANTS

Les indicateurs du programme 148 permettent difficilement d'apprécier la performance des dépenses exécutées et gagneraient à être améliorés.

1. Les indicateurs du programme rendent peu compte des missions de la DGAFP

La mission de direction des ressources humaines de l'État, pourtant confiée à la DGAFP en application du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, transparaît assez peu dans les indicateurs de performance du programme 148.

Les indicateurs relatifs à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'État se limitent à présenter la part des agents ayant basculé dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et le nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs à la suite des fusions opérées au cours de l'année écoulée, deux indicateurs qui, bien qu'en amélioration en 2019, renseignent assez peu sur l'étendue des missions de la DGAFF.

Concernant l'action sociale interministérielle, les indicateurs évaluent le coût des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale et le coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche constatés. Même si ces coûts diminuent en 2019, ces indicateurs renseignent peu sur la performance effective des dépenses réalisées.

2. Les indicateurs relatifs à la formation des fonctionnaires

L'indicateur relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA indique que le coût complet annuel d'un élève s'établit à 82 494 euros, un montant inférieur à la prévision (84 104 euros). Le coût est en baisse par rapport à 2018 (85 080 euros), mais il demeure plus élevé qu'en 2017 (81 571 euros). **Les rapporteurs spéciaux se félicitent que le plan de transformation de l'école commence à produire ses effets.** Ils remarquent que la cible fixée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 est supérieure (83 674) à celle de l'exécution 2019 et invitent l'ENA à maintenir ses efforts pour que le coût de la formation initiale n'augmente pas à nouveau en 2020.

S'agissant des IRA, le coût complet annuel d'un élève s'élève à 62 921 euros en 2019, un montant inférieur à la prévision mais qui demeure en hausse par rapport à 2018 (59 920 euros). L'année 2019 aura été une année de transition. Sur les huit premiers mois de l'année, a été formée la dernière promotion issue du dispositif antérieur de formation. Sur les quatre derniers mois, la réforme de la formation, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019, a permis d'accueillir la première des deux promotions de l'année 2019-2020. Au total, ce sont 623 ETP qui ont été formés, un chiffre en baisse par rapport à 2018, ce qui explique la hausse du coût de la scolarité par élève. **Les rapporteurs veilleront à ce que le coût n'augmente pas à nouveau en 2020.**

Les enseignements qu'il est possible de tirer de ces indicateurs demeurent toutefois limités, car leur montant est très dépendant du nombre d'élèves et un simple report d'activité peut les faire varier de manière significative.

II. UNE FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS NON RÉPARTIS EN 2019

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux provisions prévues à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾ (LOLF) :

– le programme 551 a pour objet de financer les mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiales ;

– le programme 552 constitue une dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles (DDAI). Il vise, en théorie, à couvrir les surcoûts exceptionnels pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe d'auto-assurance budgétaire au sein de la mission concernée.

Lorsque les provisions initiales sur un programme d'une autre mission s'avèrent insuffisantes et que l'ensemble des marges de manœuvre en gestion ont été mises en œuvre (virements de crédits, fongibilité interne au programme, dégel de la réserve de précaution), les crédits ouverts sur la mission *Crédits non répartis* sont annulés et redéployés vers ce programme afin de faire face à la dépense imprévue.

En application de l'article 11 de la LOLF, les redéploiements de crédits sont effectués par voie réglementaire, soit par arrêté du ministre chargé des finances dans le cas du programme 551, qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre II, soit par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances en ce qui concerne le programme 552.

La mission *Crédits non répartis* regroupe des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés et ne s'inscrit donc pas dans une stratégie de performance.

La loi de finances pour 2019 a doté la mission *Crédits non répartis* de 476,75 millions d'euros en AE et 176,75 millions d'euros en CP. Les crédits augmentent de 52,75 millions d'euros en AE et CP par rapport à la loi de finances pour 2018, correspondant aux crédits du programme 551 qui n'avait reçu aucune dotation en 2018.

Le montant des crédits consommés en 2019 s'élève à 109,67 millions d'euros en AE et en CP. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, il s'agit du deuxième plus haut niveau d'emploi des crédits après 2018 (113,35 millions d'euros en AE et en CP).

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

LES CRÉDITS DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

(en millions d'euros)

	Crédits LFI		Crédits consommés ⁽¹⁾		Écart à la prévision / Taux d'exécution			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
Programme 551 - Provision relative aux rémunérations publiques	52,75	52,75	26,03	26,03	- 26,7	49,3%	- 26,7	49,3 %
Programme 552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles	424,00	124,00	83,64	83,64	- 340,4	19,7 %	- 40,4	67,5 %
Total Mission	476,75	176,75	109,67	109,67	- 367,1	23,0 %	- 67,1	62,0 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2019.

A. UNE DOTATION FAIBLEMENT CONSOMMÉE SUR LE PROGRAMME 551

En 2019, le programme 551 était doté de 52,75 millions d'euros en AE et en CP. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ce n'est que la quatrième fois que le programme fait l'objet d'une budgétisation en loi de finances initiale (après 2008, 2009 et 2016). À la fin de l'exercice 2019, le programme 551 affiche un solde de 2 millions d'euros non consommés.

L'arrêté du 29 octobre 2019 portant répartition de crédits a annulé 26,03 millions d'euros des crédits du programme 551 (en AE et en CP) et a ouvert cette somme au profit de trente-cinq programmes du budget général. Il s'agissait de financer les mesures décidées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018 concernant le dispositif de compte épargne-temps dans la fonction publique d'État et dans la magistrature qui consistaient, d'une part, à abaisser le seuil de monétisation des jours épargnés de vingt à quinze jours et, d'autre part, à revaloriser de dix euros le barème de monétisation des jours épargnés. Ainsi utilisé, le programme 551 contribue à simplifier la gestion, en évitant des mouvements de crédits de titre II parfois complexes.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2019 ⁽²⁾ a annulé 24,72 millions d'euros des crédits du programme 551 (en AE et en CP) pour tenir compte du moindre coût de la mesure de revalorisation du barème de monétisation des jours épargnés au titre du compte épargne-temps, mais aussi en raison d'un décalage dans la mise en œuvre du forfait mobilité durable dû à l'adoption tardive de la loi d'orientation des mobilités ⁽³⁾.

(1) La consommation des crédits s'entend ici du montant des crédits annulés en vue d'être répartis sur d'autres programmes du budget général. Elle ne comprend pas les annulations de crédits qui n'ont pas été répartis sur d'autres programmes.

(2) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

(3) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

B. UN RECOURS LIMITÉ À LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

La loi de finances pour 2019 a doté le programme 552 de 424 millions d'euros en AE et de 124 millions d'euros en CP. Ces montants sont équivalents à ceux de la loi de finances pour 2018. L'augmentation des crédits par rapport aux années antérieures coïncide avec la baisse du taux de la réserve de précaution des missions et programmes du budget général de 8 % à 3 %.

Deux opérations de répartition ont été effectuées en 2019 pour un montant total de 83,6 millions d'euros et les crédits restants n'ont pas été consommés.

Pour la troisième année consécutive, les AE de la DDAI consacrés aux prises à bail n'ont pas été utilisés. En outre, contrairement à 2018, la DDAI n'a pas été utilisée pour abonder le mécanisme européen de stabilité. Dans la loi de finances rectificative pour 2019, les 2,5 millions d'euros correspondant à la rétrocession des intérêts perçus en 2018 sur les dépôts placés à la Banque de France ont été directement ouverts sur le programme 336 *Dotation du mécanisme européen de stabilité* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

1. Le financement des fonds spéciaux

Comme les années précédentes, la DDAI a été utilisée pour abonder les fonds spéciaux, dont l'exécution a dépassé la prévision initiale de 18,4 millions d'euros en 2019. Le décret du 2 septembre 2019, non publié, a ainsi annulé 13,64 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 552 et a ouvert ces crédits au profit du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

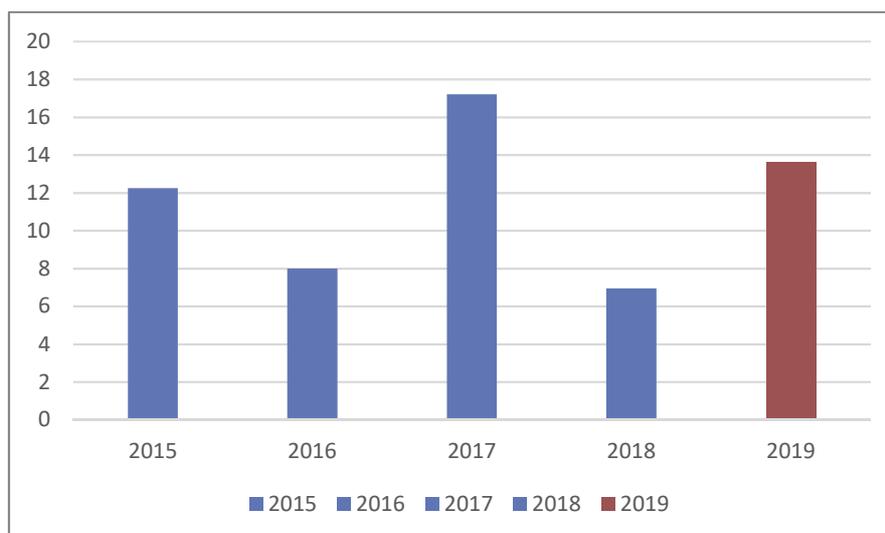
Comme le rappelle la Cour des comptes ⁽¹⁾, l'absence de publication du décret de répartition des crédits contrevient à l'article 56 de la LOLF, qui prévoit que seuls les rapports de motivation des décrets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères peuvent être dispensés de publication.

Par ailleurs, la contribution de la DDAI aux fonds spéciaux, répétée chaque année depuis 2008, ne semble pas correspondre au caractère imprévisible des dépenses que le programme 552 a vocation à financer.

En effet, comme le montre le graphique suivant, la contribution moyenne annuelle de la DDAI aux fonds spéciaux est de 11,6 millions d'euros depuis 2015, sans jamais avoir été inférieure à 7 millions d'euros. Il est donc permis de s'interroger sur la sincérité de la prévision de dépense. Afin de respecter l'imprévisibilité qui doit s'attacher aux crédits du programme 552, il conviendrait d'augmenter directement les crédits des fonds spéciaux au moment du vote de la loi de finances initiale.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Crédits non répartis.

CONTRIBUTION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES AU PROGRAMME 129 AU TITRE DES FONDS SPÉCIAUX



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances.

Dans cette perspective, **les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'augmentation des crédits affectés aux fonds spéciaux dans la loi de finances pour 2020**, qui devrait réduire le besoin de recours à la DDAI. **Néanmoins, ils appellent à mieux définir ce que sont les dépenses accidentelles et imprévisibles**, afin de clarifier la situation actuelle, souvent incertaine, et en vue d'une meilleure conformité à l'esprit de la LOLF.

2. Le financement de la prime à la conversion

La DDAI a aussi été utilisée pour contribuer au financement de la prime à la conversion des véhicules polluants. Le décret n° 2019-1165 du 12 novembre 2019 a annulé 70 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 552 et ouvert ces crédits au profit du programme 174 *Énergie, climat et après mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* qui porte ce dispositif depuis le 1^{er} janvier 2019.

La prime à la conversion avait connu un important succès lors de sa mise en place en 2018, dans le cadre du compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, avec 255 000 dossiers éligibles contre 100 000 envisagés, ce qui avait conduit à un dépassement en exécution (365 millions d'euros consommés contre 122 millions d'euros prévus).

La loi de finances pour 2019 a conduit à rattacher le dispositif au programme 174 et à augmenter ses crédits à 596 millions d'euros. Toutefois, ce montant restait inférieur aux prévisions de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), estimées initialement à 739 millions d'euros puis réévaluées à 820 millions d'euros. La mesure a finalement coûté 823,5 millions d'euros, successivement couverts par 80,3 millions d'euros de redéploiements internes à la mission, 70 millions d'euros de DDAI et 83 millions d'euros de crédits ouverts dans la loi de finances rectificative pour 2019.

Si le coût exact de la prime à la conversion demeure difficile à prévoir *ex ante*, **les rapporteurs spéciaux en appellent néanmoins à une plus grande sincérité dans l'anticipation des dépenses dès la loi de finances initiale.**

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE DU COVID-19 SUR L'EXÉCUTION 2020

Si la crise du Covid-19 n'a qu'un impact relativement faible sur le programme 148, elle affecte néanmoins la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et met largement à contribution la mission *Crédits non répartis* pour financer les dépenses imprévisibles.

I. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE PROGRAMME 148 ET SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Au 30 avril 2020, le niveau d'exécution sur l'ensemble du programme 148 marque une légère inflexion de – 1,8 % par rapport au mois d'avril 2019. La crise ne semble générer aucun coût supplémentaire.

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE* PEU TOUCHÉS PAR LA CRISE DU COVID-19

Si les activités financées par le programme 148 ont pu être perturbées durant la période de confinement, la majorité des dépenses qui n'ont pas pu se faire en raison du contexte sanitaire devraient pouvoir être reportées au second semestre 2020.

1. La formation des fonctionnaires réorganisée

Sur l'action 1, le niveau des dépenses est surtout affecté par le report de la première session des concours des IRA.

a. La formation interministérielle se poursuit partiellement

La formation continue interministérielle déconcentrée, mise en œuvre en région, est dotée de 1,4 million d'euros en 2020. Malgré la crise du Covid-19, l'activité de formation se poursuit partiellement, grâce à l'action des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines, qui se mobilisent pour développer la formation à distance. Entre les moindres dépenses et les surcoûts engendrés par la situation sanitaire, les projections demeurent difficiles à établir.

La formation interministérielle centrale, dotée de 700 000 euros en 2020, est davantage affectée. La reprogrammation des offres est à l'étude en vue de la bonne application des consignes sanitaires. Toutefois, certaines actions pourraient être reportées à 2021.

b. Les activités et le budget de l'ENA

La crise du Covid-19 a entraîné une réorganisation des activités de l'ENA, la formation continue et initiale ayant dû être adaptée. Les enseignements se sont poursuivis à distance. Les stages ont été maintenus mais largement réorganisés, de nombreux élèves ayant été envoyés en renfort en préfecture ou au sein d'une agence régionale de santé. Les formations sur catalogue ont été annulées.

Les sites de Strasbourg et de Paris, fermés durant la période de confinement, ont progressivement rouvert à compter du 11 mai 2020 mais, au moins dans un premier temps, ils ne pourront accueillir que 20 % à 30 % des effectifs afin de respecter les consignes sanitaires.

L'école estime que ses ressources propres pourraient diminuer de 750 000 euros à 2,5 millions d'euros tandis que le niveau des dépenses ne devrait pas être affecté, notamment en raison de l'importance des dépenses de personnel. Même si le niveau de trésorerie devrait préserver l'ENA de toute tension budgétaire jusqu'au dernier trimestre de l'année, **les rapporteurs s'inquiètent cependant du déficit budgétaire attendu en fin d'année, estimé provisoirement à 1 million d'euros.**

À ce stade, la crise n'a aucun impact sur la date d'entrée en fonction des élèves en cours de formation, ni sur la date des épreuves écrites des concours d'entrée qui est maintenue pour la semaine du 24 août 2020. Son impact sur la réforme de l'ENA est encore indéterminé.

c. Les activités et le budget des IRA

La crise sanitaire a contraint les IRA à réorganiser les modalités de la formation initiale en recourant fortement à la formation à distance durant toute la durée du confinement. À compter du 2 juin 2020, l'enseignement reprend progressivement en alternant enseignement présentiel et à distance, avec des groupes réduits d'élèves.

La crise induit des dépenses non prévues initialement, résultant notamment de la réorganisation des enseignements mis à la disposition des élèves, de dépenses en matériel informatique ainsi que des dépenses relatives au respect des consignes sanitaires. Quelques moindres dépenses sont envisagées, s'agissant des frais de déplacement et des dépenses relatives aux activités de formation annulées, mais les gains estimés ne pourront pas couvrir l'ensemble des dépenses supplémentaires. En tout état de cause, 85 % du budget des IRA est consacré à la rémunération des élèves et des personnels, qui n'est pas affectée par la crise.

Les IRA anticipent également une forte baisse de leurs ressources propres, en raison de l'impossibilité d'organiser des actions de formation continue pour le compte des administrations locales, tant durant la phase de confinement que lors du retour progressif d'activité. Une division par deux de ces recettes est à prévoir sur l'ensemble de l'année 2020.

Il n'est pas prévu de retard dans la formation des deux promotions d'élèves actuellement suivies par les IRA, à savoir celle qui a été pré-affectée auprès des services employeurs à compter du 1^{er} mars 2020 et celle qui entrée en formation à cette même date.

Toutefois, les concours d'entrée aux IRA de la session de printemps, qui devaient avoir lieu le 16 mars 2020, n'ont pu se tenir. Un décret du 16 avril 2020 ⁽¹⁾ et plusieurs arrêtés prévoient, outre un allègement des épreuves, un report des épreuves écrites le 11 juin 2020, avec l'objectif d'achever les concours d'ici la fin du mois de juillet, pour que la formation puisse débuter le 1^{er} septembre 2020 comme prévu initialement. L'impact budgétaire du report des épreuves se mesurerait principalement aux frais de location de salle, estimés à environ 100 000 euros, indépendamment des dépenses liées au respect des consignes sanitaires.

2. L'action sociale interministérielle est affectée de manière marginale

Sur l'action 2 du programme 148, l'exécution devrait être en légère baisse en fin d'année, mais une grande partie des actions programmées au premier trimestre devraient pouvoir être reportées au second trimestre.

Le fonctionnement des principales prestations interministérielles d'action sociale (chèques-vacances, CESU, aide à l'installation des personnels) a été rapidement réorganisé afin d'assurer la continuité du service. Les prévisions d'exécution pour les mois de mars et avril 2020 ne permettent pas de corrélérer un éventuel décrochage des prestations à la crise sanitaire.

Concernant, en particulier, l'aide au maintien au maintien à domicile, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, gestionnaire de la prestation, s'est montrée très réactive et a assoupli ses conditions de gestion afin de s'adapter au contexte sanitaire.

La fermeture des crèches n'a pas eu d'impact sur le niveau de dépenses, car les marchés de réservation des places en crèches se fondent principalement sur une facturation au nombre de places réservées et non au nombre de places occupées. Dans les régions où les marchés prévoient une facturation sur la base de l'occupation réelle des berceaux, consigne a été donnée d'honorer les factures correspondant à la période de fermeture des crèches, afin de ne pas pénaliser les prestataires.

Les dispositifs de logement temporaire ont été renforcés durant la crise, avec toutefois des disparités d'une région à l'autre, en raison de situations extrêmement diverses. L'impact financier des mesures exceptionnelles pourrait atteindre entre 200 000 et 400 000 euros.

(1) Décret n° 2020-437 du 16 avril 2020 pris pour l'application des articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 2020 351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19.

La crise sanitaire a eu un impact plus conséquent sur les travaux de construction, de rénovation et de mise aux normes des restaurants inter-administratifs. Un décalage des calendriers de travaux est attendu mais, à ce stade, il est difficile de dire si un rattrapage des retards sera possible au cours du second semestre 2020.

Une sous-exécution des crédits affectés aux SRIAS est envisagée, dans la mesure où les prestations rendues reposent principalement sur des activités de groupes (visites culturelles, billetterie de spectacles). Il est prévu un report de ces activités sur le second semestre 2020 plutôt que des annulations. Toutefois, une moindre consommation de l'ordre de 15 % est attendue.

3. Les activités d'appui et d'innovation des ressources humaines

Sur l'action 3, la crise affecte surtout les activités de communication et l'organisation des activités de groupes, dont le coût représente 0,3 % des dépenses du programme 148.

Comme en 2019, le FIRH est doté de 1 million d'euros en 2020. Le comité de sélection qui s'est réuni en début d'année avait, avant le début de la crise, retenu trente-trois des projets d'expérimentation les plus innovants qui lui étaient présentés. Malgré la crise, la DGAFP continue d'apporter son appui à l'ensemble des porteurs de projet. La majorité des projets devraient donc pouvoir être menés et financés au cours de l'année en 2020.

S'agissant du Fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail, doté de 1 million d'euros en 2020, des moindres dépenses sont envisagées, sans qu'il soit encore possible de connaître le montant des crédits susceptibles d'être dégagés. Le cas échéant, ces crédits seront réinvestis dans des projets déjà existants.

Les dépenses du Fonds pour les systèmes d'information en matière des ressources humaines, doté de 1,3 million d'euros en 2020, seront conformes à la prévision, dans la mesure où son financement est effectué sur la base d'une convention entre la Caisse des dépôts et consignations, chargée de le piloter, et la DGAFP.

Enfin, les dépenses du Fonds pour l'égalité professionnelle, doté de 1 million d'euros en 2020, sont davantage affectées. En effet, les actions tendant à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État reposent principalement sur des activités de groupe, qui doivent être adaptées afin de respecter les conditions sanitaires.

B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DURANT LA CRISE DU COVID-19

Au-delà du seul programme 148, la crise du Covid-19 a imposé de nouvelles contraintes à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, qui pourraient avoir des conséquences dans la durée.

1. Des mesures inédites pour faire face à des défis nouveaux

À la suite des annonces du Premier ministre, le 14 mars 2020, et tout au long de la crise, le Gouvernement a pris un grand nombre de mesures visant à protéger les agents publics, mesures que les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer.

a. La mise en place des plans de continuité de l'activité

Le télétravail est devenu la règle impérative dès le 16 mars 2020, afin de limiter les contacts physiques et de lutter efficacement contre la diffusion du virus. En cas d'impossibilité de télétravailler, notamment pour les agents vulnérables au sens des critères fixés par le Haut conseil de la santé publique et ceux devant garder leur enfant, les agents ont été placés en autorisation spéciale d'absence (ASA). Seuls les agents publics participant aux plans de continuité de l'activité (PCA) mis en place dans chaque ministère et dans chaque structure publique étaient amenés à se rendre sur leur lieu de travail, dans le respect des consignes sanitaires, soit environ 15 % des agents durant la période de confinement.

Toutefois, si les PCA ont pu être utiles au début du confinement, la crise a aussi révélé leur fragilité. En effet, les PCA sont prévus pour être efficaces sur de courtes périodes, (par exemple dans le cadre d'un épisode météorologique passager). Toutefois, ils s'avèrent moins adéquats sur les périodes longues, comme un confinement de deux mois, notamment au sein de la fonction publique territoriale. Ainsi, certaines activités considérées comme non essentielles les premiers jours de confinement ne pouvaient demeurer totalement suspendues pendant plusieurs semaines (par exemple l'entretien des espaces verts et du bas-côté des routes au niveau communal). Il conviendra donc de s'interroger sur la nature des PCA et sur leur adaptabilité.

De même, aucun plan ne prévoit les modalités de la reprise d'activité qui, dans le cas de la crise actuelle, est nécessairement progressive, en raison du besoin de continuer à respecter les consignes sanitaires. Une difficulté importante tient à la garde des enfants, dans un contexte où les crèches restent fermées et où les écoles n'accueillent qu'une petite partie des élèves. Dans ces conditions, le télétravail ou, à défaut, l'ASA restent la règle pour une partie des agents.

b. La suspension temporaire du délai de carence

La loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ⁽¹⁾ a prévu le versement du maintien de la rémunération et des prestations en espèces du régime général d'assurance maladie pendant l'état d'urgence sanitaire lié au Covid-19. Dans la fonction publique, cette mesure a conduit à suspendre l'application du délai de carence pour tous les congés de maladie, quelle qu'en soit la cause et quel que soit le statut de l'agent public, titulaire comme non titulaire. Les congés de maladie concernés sont ceux qui débutent entre la date de publication de la loi et la date de fin de l'état d'urgence sanitaire. Le délai de carence s'appliquera de nouveau et de plein droit à l'issue de l'état d'urgence sanitaire en cours.

Par ailleurs, tous les anciens agents de la fonction publique en situation de chômage ont pu bénéficier des mêmes dispositions que les demandeurs d'emploi de droit commun. Ainsi, les droits à l'allocation-chômage de ces demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 ont été prolongés du nombre de jours écoulés durant cette période, à partir du jour de la fin de droits. Pour les futurs demandeurs d'emploi, une période « réservée » allant du 1^{er} mars au 31 mai 2020 sera neutralisée, aboutissant à prolonger les différentes périodes de référence pour le calcul du droit à l'allocation du nombre de jours écoulés durant la période réservée.

c. Le maintien du dialogue social durant la crise

Pour toute la durée de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois, le Gouvernement a souhaité que les instances de dialogue social dans la fonction publique puissent continuer, au quotidien et dans des délais raisonnables, à exercer leurs attributions, notamment à être informées et à examiner les projets de textes, et que les employeurs publics maintiennent un dialogue social de qualité avec les représentants du personnel de la fonction publique.

Une ordonnance du 27 mars 2020 ⁽²⁾ a autorisé les instances de dialogue social à délibérer à distance, sans préjudice des règles relatives aux compétences et au fonctionnement des instances, en se réunissant par conférence téléphonique, par conférence audiovisuelle ou par procédure écrite dématérialisée. Ces modalités ont permis d'informer les membres de ces instances et de recueillir leurs avis sur des questions et des projets de textes en fonction de leurs compétences. La DGAFP a toutefois recommandé de privilégier, dans la mesure du possible, le recours aux conférences téléphoniques ou audiovisuelles durant la période.

De surcroît, le ministère de l'action et des comptes publics a tenu à maintenir un dialogue informel régulier afin d'affiner les nouveaux dispositifs mis en place. Ce dialogue a notamment consisté en des réunions hebdomadaires avec les directeurs des ressources humaines des différents ministères, avec les représentants des employeurs territoriaux ainsi qu'avec les organisations syndicales représentatives des agents publics.

(1) Article 8 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(2) Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

d. Le remboursement des frais de repas des agents publics

La crise a largement perturbé le fonctionnement de la restauration administrative. Durant la période de confinement, seuls cinq des quatre-vingt-huit restaurants inter-administratifs ont pu rester ouverts, dans le respect des consignes sanitaires, selon des modalités dégradées, essentiellement par vente de paniers-repas à emporter. La reprise progressive d'activité à compter du 11 mai 2020 demeure encore partielle (environ 10 % du taux de fréquentation habituel).

Par ailleurs, un décret du 7 avril 2020 ⁽¹⁾, applicable aux trois versants de la fonction publique et aux personnels militaires, a autorisé le remboursement des frais de repas, pendant l'état d'urgence sanitaire, pour les agents publics civils et militaires qui assuraient la continuité du fonctionnement des services publics avec présence sur leur lieu de travail et sans accès à la restauration administrative dont ils bénéficient normalement, avec une prise en charge correspondant aux taux forfaitaires prévus dans le cadre des missions. Au 27 mai 2020, l'État avait ainsi remboursé environ 88 000 repas, pour une dépense de 1,5 million d'euros (hors fonctions publiques territoriale et hospitalière).

e. Le versement d'une prime exceptionnelle

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾ a approuvé le principe d'une prime exceptionnelle défiscalisée et exonérée de cotisations sociales pour les agents publics mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour garantir la continuité des services publics.

Un décret du 14 mai 2020 ⁽³⁾ indique que, dans la fonction publique de l'État, le montant de cette prime est déterminé par l'employeur dans la limite d'un plafond de 1 000 euros. La prime ne concernera pas uniquement les agents mobilisés en présentiel dans le cadre d'un PCA, mais aussi ceux qui, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis, ont subi un surcroît significatif de travail à distance. Le montant de la prime sera modulé notamment en fonction de la durée de cette mobilisation.

(1) Décret n° 2020-404 du 7 avril 2020 relatif à la prise en charge des frais de repas de certains personnels civils et militaires dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

(2) Article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19.

f. La nécessaire réorganisation des recrutements

La crise a fortement affecté l'organisation des concours d'accès à la fonction publique. Aucune épreuve n'a pu se dérouler pendant la période du confinement et plus de trois cents concours ont vu leur calendrier reporté. Néanmoins, de nouveaux dispositifs juridiques ont été mis en place pour permettre de réorganiser les épreuves, en rendant possibles les aménagements nécessaires, sans porter atteinte notamment au principe de sécurité juridique.

Avant même la fin du confinement, une ordonnance du 27 mars 2020, un décret du 16 avril 2020 ⁽¹⁾ et des lignes directrices de la DGAFP ont permis de mobiliser un ensemble de leviers juridiques pour donner les moyens aux ministères d'assurer la continuité de leurs recrutements : recours à la visioconférence, extension des listes complémentaires, adaptations dans l'appréciation des conditions d'admission, envoi de pièces par voie dématérialisée.

Pour permettre de tenir les calendriers de recrutement, les épreuves des concours ont également pu être adaptées, par exemple en supprimant les oraux ou en réduisant le nombre d'épreuves écrites. Ces adaptations ont été largement utilisées, par exemple s'agissant des concours de recrutement des enseignants.

Beaucoup de concours ont été reportés à l'automne. Certains ont pu reprendre, en présentiel, dès la semaine du 11 mai 2020, dans le respect des consignes sanitaires, grâce à la dérogation accordée aux établissements recevant du public pour accueillir des examens et grâce à l'autorisation accordée aux candidats de se déplacer à plus de cent kilomètres de leur lieu de résidence.

g. Les mesures encore envisagées

Le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, qui a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire le 2 juin 2020, prévoit deux principales mesures concernant la fonction publique.

Il prévoit d'abord de déroger à la règle de calcul de la durée d'interruption entre deux contrats à durée déterminée au sein de la fonction publique, en neutralisant la période de l'état d'urgence sanitaire, afin de ne pas pénaliser les agents cumulant six ans d'ancienneté de service public lors de la transformation de leur contrat en un contrat à durée indéterminée, qui est notamment subordonnée à l'absence d'interruption supérieure à quatre mois entre deux contrats.

Le projet de loi facilite ensuite les mises à disposition d'agents entre les fonctions publiques, notamment en offrant un cadre plus sécurisé pour la mise à disposition d'un agent public territorial auprès d'un établissement public de santé, social ou médico-social.

(1) Décret n° 2020-437 du 16 avril 2020 pris en application de l'ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19.

Il est également prévu d'aligner les possibilités d'imposer des congés obligatoires dans la fonction publique, comme cela a été fait dans le secteur privé en début de crise, avec jusqu'à cinq jours imposés du 15 mars au 16 avril 2020 et cinq autres jours du 16 avril au 31 mai 2020.

2. L'impact du télétravail sur l'organisation du travail et le management des agents publics

Au-delà du bilan chiffré, nécessairement provisoire, que l'on peut tirer de la crise, la période de confinement et le recours massif au télétravail ont aussi des conséquences non négligeables sur l'organisation du travail et le management dans la fonction publique.

a. Le bilan provisoire des mesures de télétravail

La crise a entraîné une application souple du décret du 11 février 2016 ⁽¹⁾ qui encadre les modalités du télétravail dans la fonction publique, notamment en imposant au moins deux jours de travail en présentiel par semaine et en interdisant aux agents d'utiliser leur matériel informatique personnel. Un décret du 5 mai 2020 ⁽²⁾ est venu donner un fondement juridique à ces adaptations. Toutefois, les rapporteurs précisent que ce décret était déjà en préparation avant la crise et avait fait l'objet d'un avis favorable du Conseil commun de la fonction publique en date du 30 janvier 2020 ainsi que d'un examen du Conseil d'État.

S'il est encore tôt pour dresser un bilan exhaustif des mesures prises durant la crise, une enquête lancée par la DGAFP et dont les résultats provisoires ont été communiqués aux rapporteurs permet de donner un premier retour d'expérience. Les données récoltées dans huit ministères et deux établissements publics nationaux, portant sur 380 000 agents, indiquent que :

– Dans la plupart des ministères, le nombre d'agents mobilisés dans le cadre d'un PCA a été limité entre 10 % et 49 %, à l'exception notable du ministère de l'action et des comptes publics (80 %) qui a gardé ouverts un grand nombre de services au public ;

– **La part des agents publics en télétravail dans la fonction publique d'État est passée de 3,6 % avant la crise – avec de grandes variations selon les ministères et selon les catégories ⁽³⁾ – à plus de 80 % durant la période de confinement ;**

(1) Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

(2) Décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

(3) Dans le détail : 2 % au ministère de la Justice, 3 à 5 % au ministère de l'économie et des finances ainsi qu'au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 6 à 10 % au ministère de la transition écologique et solidaire ou encore 11 à 20 % au sein des ministères sociaux ; 2,6 % chez les fonctionnaires de catégorie A contre 0,2 % chez les fonctionnaires de catégories B ou C.

– Environ 58 % des agents publics ont pu bénéficier du matériel informatique fourni par leur administration, avec des règles variables selon les ministères (comme la possibilité d'emporter les ordinateurs fixes du bureau et l'établissement de guides).

b. Les conséquences du télétravail sur l'organisation du travail et le management dans la fonction publique

Au-delà des aspects purement quantitatifs, les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner l'impact significatif du confinement et du recours massif au télétravail sur l'organisation du travail et sur le management des cadres de la fonction publique et de l'ensemble des agents publics.

En imposant le télétravail à plus de 80 % des agents publics, la crise a conduit à des évolutions profondes dans l'organisation du travail et pose ainsi de nouvelles questions s'agissant notamment des nouveaux modes de management à distance, de la nécessité de conserver un lien entre les agents, de l'importance de lutter contre le sentiment de solitude ou encore du besoin de recréer des espaces de convivialité au travail.

Les rapporteurs spéciaux entendent conduire une réflexion d'ensemble sur ces questions et ont d'ores et déjà entamé un travail de consultation auprès des directeurs d'administration de leur circonscription respective. Ils se félicitent de la mise en place d'un groupe de travail au sein du ministère de l'action et des comptes publics pour approfondir ces sujets.

Toutefois, il apparaît essentiel que les impacts du télétravail, notamment en termes d'organisation, puissent être évalués en profondeur. Dès lors, **les rapporteurs spéciaux invitent le Gouvernement à lancer une mission d'évaluation du télétravail des agents publics, menée par un organisme indépendant et scientifique et chargée de produire des recommandations sur le recours au télétravail dans la fonction publique.**

II. LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* MOBILISÉE POUR CONTRIBUER AU FINANCEMENT DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES LIÉES À LA CRISE DU COVID-19

Dans la loi de finances pour 2020, la mission *Crédits non répartis* dispose de 440 millions d'euros en AE et de 140 millions d'euros en CP, ce qui la maintient pour la troisième année consécutive à ses niveaux les plus hauts depuis la mise en place de la LOLF.

A. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES N'EST PAS AFFECTÉE PAR LA CRISE

Dans la loi de finances pour 2020, le programme 551 *Dotation pour mesures générales en matière de rémunération* est doté de 16 millions d'euros en AE et en CP.

Ces crédits sont destinés à financer deux mesures du rendez-vous salarial du 2 juillet 2019 pour 2020 :

– la revalorisation indemnitaire de certains corps de la filière sociale interministérielle (corps d'assistant de service social et de conseiller technique de service social), pour un montant de 6 millions d'euros ;

– le report du déploiement du forfait mobilité durable, visant à inciter les agents de l'État à effectuer les trajets domicile-travail en mobilité douce d'autre part, réévalué à hauteur de 10 millions d'euros.

La crise ne remet pas en cause la réalisation de ces deux mesures et devrait donc être sans impact sur l'exécution du programme 551.

B. LA MISE À CONTRIBUTION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

Dans la loi de finances pour 2020, le programme 552 portant la DDAI dispose des mêmes crédits que pour l'année 2019, soit 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP.

Comme toutes les crises, celle du Covid-19 est de nature à générer des dépenses sinon imprévisibles, du moins difficiles à chiffrer a priori de manière précise. Déjà en 2009, la DDAI avait ainsi contribué au financement de la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1 N1).

1. Des ouvertures de crédits supplémentaires

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020⁽¹⁾ a augmenté le montant des crédits du programme 552 à hauteur de 1,62 milliard d'euros supplémentaires, une hausse significative qui revient à multiplier le montant initial des AE par 5 et le montant des CP par 14.

Cette provision a pour objet principal d'abonder les programmes de la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* si ceux-ci épuisent les crédits qui leur sont affectés. En effet, la prévision de dépense de cette mission reste incertaine et pourra évoluer en fonction de la durée du « déconfinement » et de l'évolution du contexte macroéconomique.

Le projet de loi de finances rectificative prévoyait initialement une augmentation de 2,5 milliards d'euros, mais deux amendements adoptés en première lecture à l'AN ont réduit la provision de 880 millions d'euros pour affecter directement cette somme au programme *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, au titre de l'aide exceptionnelle pour les ménages les plus modestes, dont le chiffrage était déjà disponible.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de cette modification du projet de loi initial, plus conforme à l'esprit de la LOLF et qui conforte le caractère d'imprévisibilité devant s'attacher aux crédits affectés à la DDAI.

Le ministre du budget s'est engagé, en séance publique, à rendre compte de l'utilisation des 1,62 milliard d'euros ainsi ajoutés. **Les rapporteurs spéciaux en ont pris bonne note et ne manqueront pas de contrôler le bon emploi de ces crédits.**

2. Les crédits utilisés en 2020

La DDAI a été mise à contribution dès la mi-avril. Le décret n° 2020-443 du 17 avril 2020 a annulé 100 millions d'euros de crédits en AE et en CP sur le programme 552 et ouvert ces crédits au profit du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Le nombre de demandes adressées au fonds de solidarité étant passé de 80 750 à près de 800 000 demandes (+ 900 %) entre le 31 mars et le 15 avril 2020, les crédits ouverts par la première loi de finances rectificative⁽²⁾ ne permettaient pas de faire face aux besoins immédiats de versement du fonds. Le report a donc permis de continuer à répondre aux besoins des entreprises les plus affectées par les conséquences de la crise sanitaire dans l'attente d'une nouvelle ouverture de crédits par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Par ailleurs, la DDAI a été mise à contribution pour répondre aux mesures de prévention imposées par la crise sanitaire liée au Covid-19. Le décret n° 2020-584 du 18 mai 2020 a ainsi annulé 284 millions d'euros de crédits sur le programme 552 et ouvert des crédits du même montant (en AE et en CP) sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

Ces crédits sont destinés à permettre la notification de marchés d'acquisition de masques textiles par le secrétariat général du ministère de l'économie et des finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Valérie Petit et M. Benoît Potterie, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission Gestion des finances publiques et des Ressources humaines : Fonction publique, Crédits non répartis.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de [l'Assemblée nationale](#).

Le compte-rendu le sera très prochainement.

AUDITIONS ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES SOLLICITÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l'action et des comptes publics :

– M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre chargée de l'action et des comptes publics, chargé de la fonction publique.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique :

– M. Thierry Le Goff, directeur général, responsable du programme 148 *Fonction publique*.