



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 –
PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »**

Commission des lois

**Avis n° 153 (2018-2019) – Tome VI de Mme Catherine Di Folco (Les Républicains – Rhône)
déposé le 22 novembre 2018**

Réunie le mardi 20 novembre 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco, les dispositions du projet de loi de finances (PLF) pour 2019 relatives à la fonction publique.

Les effectifs et la masse salariale de l'État : des efforts insuffisants, illustrant des incertitudes stratégiques

Une baisse timide des effectifs de l'État et une nouvelle augmentation de sa masse salariale

Le Gouvernement s'est engagé à supprimer 120 000 équivalents temps plein (ETP) pendant le quinquennat, dont 70 000 dans la fonction publique territoriale et 50 000 dans la fonction publique de l'État.

Deux ans après le début du quinquennat, seuls 5 824 ETP seront supprimés dans les ministères et chez les opérateurs de l'État au titre des exercices 2018 et 2019. Pour respecter ses engagements, le Gouvernement devra encore supprimer 44 176 ETP d'ici 2022, soit environ 14 725 ETP par an, ce qui semble peu crédible

Entre 2017 et 2019, la masse salariale de l'État a augmenté de 3,61 milliards d'euros (+ 4,26 %) pour s'établir à 88,3 milliards d'euros hors pensions (soit 19 % du budget général).

Cette évolution s'explique par l'effet mécanique du glissement vieillesse-technicité (GVT) mais également par des choix politiques, comme la reprise de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

**Coût total du protocole PPCR pour les trois versants
de la fonction publique (en millions d'euros)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
FPE	30	780	90	380	570	130	1 980
FPH	80	280	-60	210	110	150	770
FPT	20	430	-120	190	170	310	1 000
Total	130	1 490	-90	780	850	590	3 750

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Action publique 2022 : une stratégie incertaine

En octobre 2017, le Gouvernement a installé le **Comité action publique 2022** (CAP 22) pour « réfléchir sans totems, sans tabous au rôle de l'État et de la sphère publique dans la France du XXIème siècle, pour repenser les politiques publiques ».

Ses ambitions ont toutefois été revues à la baisse, à la suite de maladresses de forme (non-publication du rapport) et en raison de difficultés de fond (absence de détails sur les économies envisagées, précisions insuffisantes sur les politiques publiques examinées, etc.).

Les feuilles de route fixées aux ministères et aux secrétariats d'État ne comportent ainsi aucun élément chiffré ni aucun objectif calendaire. À titre d'exemple, la moitié d'entre elles se fixent une mission générique de « réformer l'administration territoriale, [d'] adapter les administrations centrales, [de] déconcentrer et [de] s'adapter aux enjeux du numérique ».

Le programme 148 : des projets de réforme pour la formation interministérielle

Une légère réduction de crédits et un redéploiement des fonds consacrés à l'apprentissage

Malgré son intitulé générique, le **programme 148 « Fonction publique »** couvre uniquement les **actions interministérielles de gestion des ressources humaines**, qui complètent les initiatives des ministères, sans s'y substituer.

Dans le PLF pour 2019, **les fonds consacrés à l'apprentissage ne sont plus centralisés dans ce programme** mais sont redéployés vers le budget de chaque ministère. Le rapporteur regrette ce choix pour deux raisons : l'action de l'État en faveur de l'apprentissage perd en lisibilité, d'une part, et son pilotage devient plus complexe, d'autre part.

Le programme 148 est doté de **206,91 millions d'euros dans le PLF pour 2019**, soit une baisse de 0,91 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (périmètre constant).

Évolution des crédits du programme 148
(en CP, en millions d'euros et à périmètre constant)

	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-2019
<i>Action 01</i> Formation interministérielle	78,98	78,17	83,13	84,40	82,48	- 2,27 %
<i>Action 02</i> Action sociale interministérielle	125,28	126,27	124,23	119,42	119,85	+ 0,36 %
<i>Action 03</i> Appui et innovation des ressources humaines	-	-	-	5	4,58	- 8,40 %
TOTAL	204,26	204,44	207,36	208,82	206,91	- 0,91 %

Source : commission des lois du Sénat

Cette tendance s'explique par la diminution des subventions pour charges de service public versées aux Instituts régionaux d'administration (IRA) et à l'École nationale d'administration (ENA), dans un contexte de réforme de la scolarité.

Sur le plan budgétaire, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

Le plan de transformation de l'ENA : concilier économies budgétaires et ambitions stratégiques

Depuis 2013, l'ENA présente un **déficit annuel** compris entre 3,57 millions et 1,14 million d'euros, sur un budget total d'environ 40 millions d'euros.

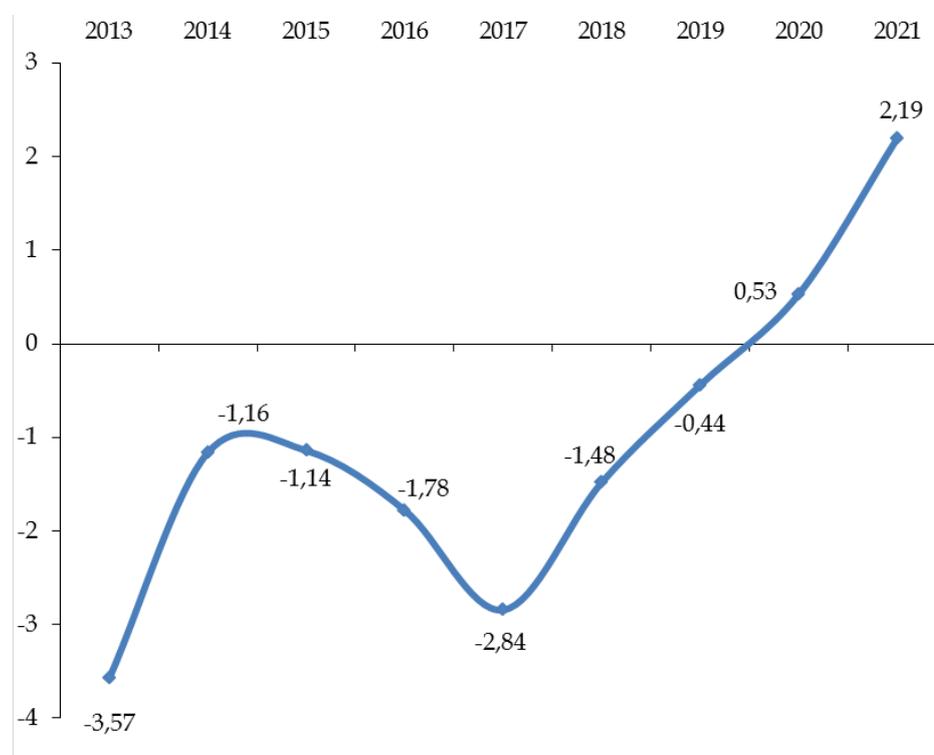
Deux facteurs expliquent ces difficultés financières : la réduction de la subvention de l'État, d'une part, et un développement insuffisant des ressources propres de l'école, d'autre part.

Jusqu'à présent l'ENA a financé ses déficits en puisant dans ses réserves. Sa structure financière reste saine, notamment parce que l'école n'a pas recouru à l'emprunt.

Nommé en 2017, le nouveau directeur de l'ENA, M. Patrick Gérard, porte un plan de transformation pour concilier la maîtrise des dépenses et une stratégie ambitieuse de développement de l'école.

Financièrement, l'ENA prévoit de revenir à l'équilibre budgétaire en 2020, sans qu'il soit besoin d'augmenter sa subvention pour charges de service public.

Évolution du solde budgétaire de l'ENA
(en millions d'euros)



NB : les montants des années 2018 à 2021 sont des montants prévisionnels

Source : commission des lois du Sénat, à partir des données fournies par l'ENA

Les primes dans la fonction publique : un chantier prioritaire pour valoriser l'engagement des agents

Le RIFSEEP : un régime ambitieux mais délicat à mettre en œuvre

Depuis 2014, l'État développe un **nouvel outil indemnitaire** : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Dans un souci de simplification et d'harmonisation, le RIFSEEP a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités versées aux agents de la fonction publique de l'État.

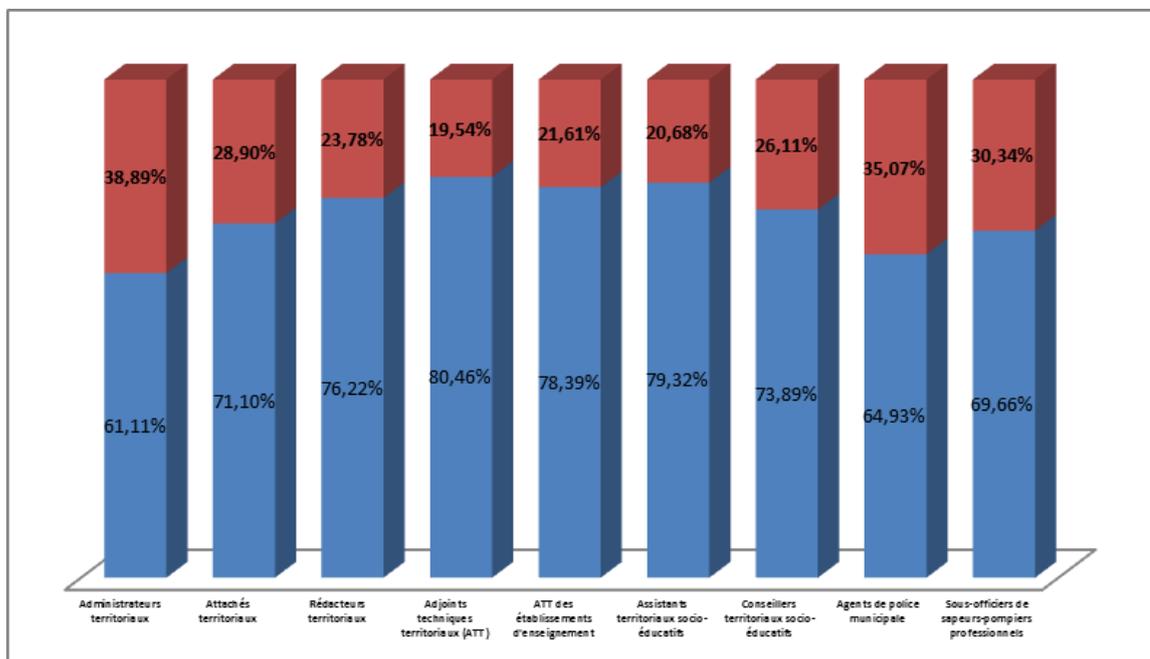
Son déploiement a toutefois pris du retard. Aujourd'hui, le RIFSEEP ne couvre que 360 000 agents de l'État (soit 23 % de l'effectif total), répartis dans 265 corps ou emplois.

À ce stade, 149 corps ou emplois en sont totalement exclus. À titre d'exemple, **la plupart des agents de la haute fonction publique conservent un régime indemnitaire spécifique (et souvent plus avantageux)**, ce qui contredit l'objectif d'harmonisation et de transparence du RIFSEEP.

Le RIFSEEP dans la fonction publique territoriale : un outil en cours d'appropriation

Nombre d'employeurs territoriaux ont déjà mis en place un régime indemnitaire, avant même la création du RIFSEEP : les primes représentent 20,8 % de la rémunération des agents territoriaux de catégorie C, 22 % pour les agents de catégorie B et 25,6 % pour les agents de catégorie A (hors A+).

Part du régime indemnitaire dans la rémunération globale des agents territoriaux
(exemples de cadres d'emplois)



En bleu : part du traitement indiciaire dans la rémunération totale des agents.

En rouge : part du traitement indemnitaire (primes)

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

La transposition du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale reste une faculté pour les employeurs territoriaux, non une obligation.

À ce jour, 61 % des employeurs ont mis en œuvre le RIFSEEP, après avis de leur comité technique. Parmi eux, 42 % ont inclus un complément indemnitaire annuel (CIA) pour valoriser l'engagement personnel des agents.

Le déploiement du RIFSEEP s'avère particulièrement complexe dans la fonction publique territoriale, notamment parce qu'il nécessite de réexaminer l'ensemble du régime indemnitaire des agents.

En outre, les collectivités territoriales et leurs groupements sont victimes des retards de l'État : pour entrer dans le RIFSEEP, un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale doit attendre l'adhésion du corps équivalent dans la fonction publique de l'État, conformément au principe de parité.

À titre d'exemple, les ingénieurs territoriaux ne sont toujours pas éligibles au RIFSEEP, les ingénieurs des travaux publics de l'État (corps équivalent) n'y ayant pas encore adhéré.

Cette situation constitue une **source d'incompréhension pour les agents territoriaux et de complexité pour les employeurs** : dans une même collectivité territoriale, certains agents peuvent rejoindre le RIFSEEP, d'autres non.

Vers un intéressement collectif aux résultats du service ?

Aujourd'hui, l'urgence est d'achever le déploiement du RIFSEEP, notamment dans les filières techniques, et de mieux accompagner les employeurs. À cet effet, des référentiels communs pourraient être publiés afin de proposer des indicateurs d'évaluation des agents et ainsi objectiver leur engagement.

Plus globalement, le rapporteur propose de **compléter le RIFSEEP en y ajoutant la possibilité de valoriser les résultats du service**, certains employeurs privilégiant une approche collective de la rémunération au mérite.

Les emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale : les inquiétudes soulevées par les projets du Gouvernement

Le recrutement sur un emploi fonctionnel : le détachement ou le contrat

Les emplois fonctionnels correspondent aux postes de direction de la fonction publique territoriale, dont la liste est fixée par l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ils supposent une relation de confiance entre le titulaire du poste et le président de l'exécutif.

Au total, on dénombre environ **7 500 emplois fonctionnels**, répartis entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Deux procédures sont ouvertes pour recruter un agent sur un emploi fonctionnel : le recrutement d'un fonctionnaire détaché de son administration d'origine et, pour les postes les plus sensibles, le recrutement par contrat d'un fonctionnaire ou d'un salarié du secteur privé.

Aujourd'hui, 88,5 % des emplois fonctionnels sont pourvus par des fonctionnaires par la voie du détachement ; seuls 11,5 % sont occupés par des agents contractuels.

Vers une multiplication des contrats ?

Lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **le Gouvernement et les députés ont proposé d'ouvrir le recrutement d'agents contractuels pour les emplois fonctionnels** des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de 40 000 habitants ou plus (contre plus de 80 000 ou de 150 000 habitants aujourd'hui).

Emplois fonctionnels ouverts au recrutement direct

	Emplois ouverts	État du droit	Projets du Gouvernement
Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre	Directeur général des services	Plus de 80 000 habitants	40 000 habitants ou plus
	Directeur général des services techniques		
	Directeur général adjoint des services	Plus de 150 000 habitants	
Régions et départements	Directeur général des services	Aucun seuil démographique	
	Directeur général adjoint des services		
Établissements publics (hors EPCI à fiscalité propre)	Directeur général	Liste fixée par décret	

Source : commission des lois du Sénat

Si cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel pour un motif procédural (« cavalier législatif »), le Gouvernement a réaffirmé sa volonté de l'inclure dans le prochain projet de loi sur la fonction publique.

Après avoir entendu l'ensemble des parties prenantes, le rapporteur doute très fortement de la pertinence de cette réforme, pour trois raisons :

1. **le droit en vigueur satisfait les employeurs territoriaux**, qui privilégient la création de « *contrats de mission* » lorsque des projets nécessitent de mobiliser des compétences particulières (refonte du système informatique, réorganisation des outils RH, etc.) ;
2. cette disposition risque de **décourager les fonctionnaires territoriaux**, qui ont dû suivre des formations spécifiques pour exercer des fonctions de direction ;
3. elle nécessiterait, en amont, de **repenser les procédures de recrutement, de rémunération et de déontologie** applicables aux emplois fonctionnels, pour éviter tout conflit d'intérêts avec le secteur privé.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-153-6/a18-153-61.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37