



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 –  
PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »**

*Commission des lois*

**Avis n° 146 (2019-2020) – Tome VI de Mme Catherine Di Folco  
(Apparentée Les Républicains, Rhône), déposé le 27 novembre 2019**

Réunie le mercredi 27 novembre 2019, sous la présidence de **Philippe Bas**, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de **Catherine Di Folco**, les dispositions du projet de loi de finances (PLF) pour 2020 relatives à la fonction publique.

S'inquiétant de la perte d'attractivité des **concours administratifs**, le rapporteur a formulé **huit propositions** pour optimiser leurs conditions d'organisation et adapter le contenu des épreuves.

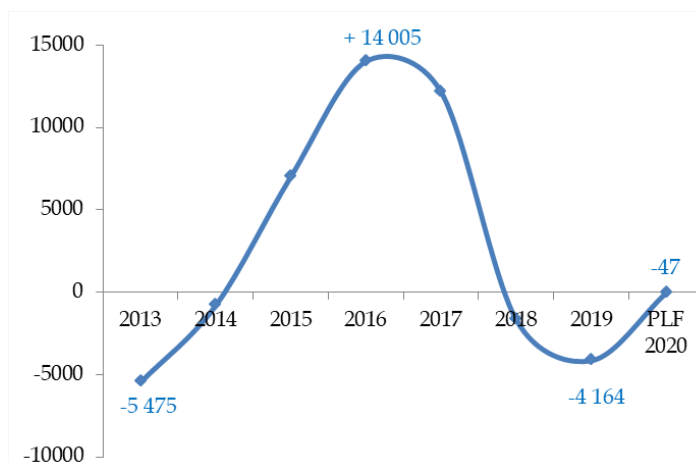
***Les effectifs de l'État : la fin des illusions***

***Seulement 47 ETP supprimés en 2020, bien loin des objectifs initiaux***

Alors que l'État emploie 2,45 millions d'agents, le PLF pour 2020 ne supprime que **47 équivalents temps plein (ETP)**, soit beaucoup moins qu'en 2019 (- 4 164 ETP). Ce très mince effort est d'ailleurs porté par les opérateurs (- 239 ETP), non par les ministères (+ 192 ETP).

Seuls 5 871 ETP auront été supprimés dans la fonction publique de l'État entre 2018 et 2020, **un chiffre bien insuffisant alors que le Gouvernement s'était engagé à supprimer 50 000 emplois durant le quinquennat.**

Évolution annuelle des effectifs de la fonction publique de l'État (en ETP)



Source : commission des lois du Sénat

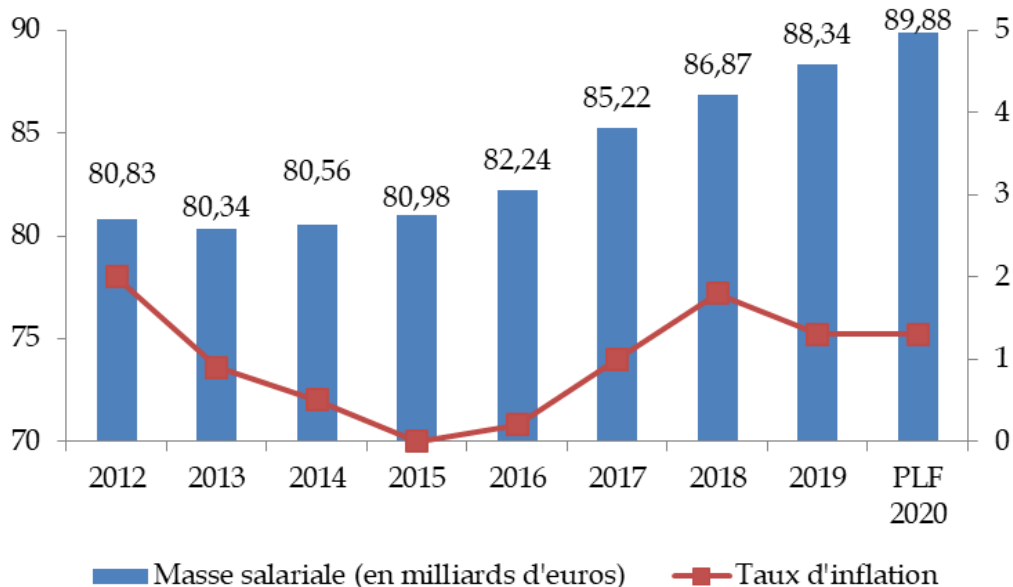
Le rapporteur s'est également inquiété du **retard pris par l'État en matière d'apprentissage**. Au total, l'État a conclu moins de contrats d'apprentissage en 2018 (5 504 contrats) qu'en 2017 (5 880 contrats) et compte toujours moins d'apprentis que les collectivités territoriales.

Le développement de l'apprentissage se trouve aujourd'hui freiné par un **manque de coordination entre les ministères**, notamment dans leurs relations avec les centres de formation des apprentis (CFA).

### **Une nouvelle augmentation de la masse salariale de l'État**

La masse salariale de l'État s'établit en 2020 à **89,88 milliards d'euros** (hors pensions) et représente près de **19 % du budget général**. Elle a augmenté de 4,66 milliards d'euros depuis 2017, malgré le gel du point d'indice de la fonction publique.

**Évolution de la masse salariale de l'État**  
(en milliards d'euros)



Source : commission des lois du Sénat

### **Le programme 148 : une hausse des crédits consacrés à l'action sociale, sans réel effort de gestion**

Dans le PLF pour 2020, le programme 148, « *Fonction publique* », est doté de **211,21 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). N'intervenant qu'à titre subsidiaire, en complément des actions ministérielles, il représente environ 0,04 % du budget général.

**Son enveloppe augmente de 2,74 % par rapport à l'exercice 2019**, le Gouvernement consentant à un nouvel effort en matière d'action sociale interministérielle.

**Les coûts de gestion de l'action sociale restent toutefois très élevés** : sur 100 euros d'aide, 5,18 euros servent à rémunérer les prestataires de l'administration, pour un coût annuel d'environ 6,5 millions d'euros.

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

	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020
<i>Action 01</i> <b>Formation interministérielle</b>	84,40	82,38	79,46	- 3,55 %
<i>Action 02</i> <b>Action sociale interministérielle</b>	119,42	118,61	126	+ 6,23 %
<i>Action 03</i> <b>Appui et innovation des ressources humaines</b>	5	4,59	5,75	+ 25,31 %
<b>TOTAL</b>	<b>208,82</b>	<b>205,58</b>	<b>211,21</b>	<b>+ 2,74 %</b>

Source : commission des lois du Sénat

## Les concours administratifs : des efforts à poursuivre pour maintenir leur attractivité

### Une voie d'accès traditionnelle à l'emploi public, aujourd'hui concurrencée

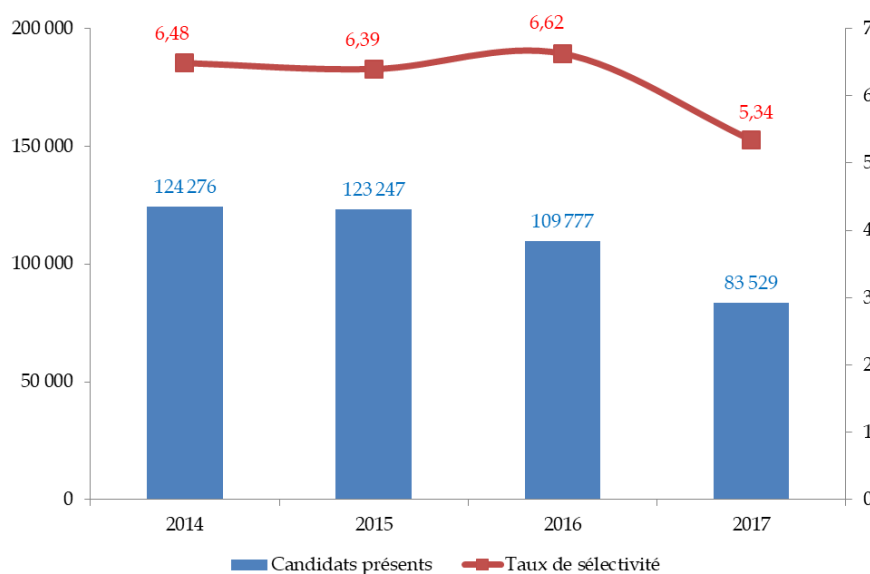
Conformément au statut général, « **les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi** ». Les candidats demeurent égaux face aux épreuves et au jury, ce qui n'empêche pas certaines adaptations pour les personnes en situation de handicap.

Pour la seule année 2017, 47 596 candidats ont été lauréats d'un concours de la fonction publique de l'État et 15 751 d'un concours de la fonction publique territoriale.

**L'attractivité des concours administratifs semble toutefois s'éroder dans chaque versant.**

À titre d'exemple, le nombre de candidats présents aux concours des centres de gestion de la fonction publique territoriale a chuté de 33 % entre 2014 et 2017, réduisant ainsi le degré de sélectivité des épreuves.

#### Présence et taux de sélectivité pour les concours des centres de gestion de la fonction publique territoriale



Source : commission des lois du Sénat

**L'organisation d'un concours reste un processus long et coûteux.** Recruter un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) coûte par exemple jusqu'à 1 900 euros.

**Le taux d'absentéisme des candidats est également très élevé,** ce qui soulève d'importantes difficultés de gestion pour les organisateurs. En 2017, 61 % des personnes inscrites ne se sont pas présentées au concours de professeur des écoles de classe normale.

Un tel absentéisme s'explique, au moins pour partie, par un **phénomène de « multi-inscriptions »** : les candidats s'inscrivent à un maximum de concours pour optimiser leurs chances de réussite, même s'ils ne peuvent pas se présenter à toutes les épreuves.

### **Huit propositions pour renforcer l'attractivité des concours administratifs**

Depuis une dizaine d'années, le pouvoir réglementaire s'est limité à modifier, au cas par cas, certains concours administratifs, sans aucune réflexion d'ensemble sur leur attractivité.

**Pour plus de cohérence, l'ensemble des concours doivent être passés en revue dans un délai de deux ans (proposition n° 1).** Le rapporteur invite également le Gouvernement à revoir, en priorité, l'organisation des concours qui soulèvent le plus de difficultés, à l'instar du concours d'ATSEM (**proposition n° 2**).

En outre, **les conditions d'organisation des concours doivent être optimisées,** notamment en :

- publiant de manière centralisée le **calendrier** des concours pour les trois versants de la fonction publique (**proposition n° 3**) ;

- mettant rapidement en œuvre l'article 89 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique afin de mieux lutter contre le phénomène de « **multi-inscriptions** » et de réduire le taux d'absentéisme des candidats (**proposition n° 4**) ;

- optimisant l'organisation des concours sur le plan **logistique**, par exemple en généralisant la dématérialisation de la correction des copies (**proposition n° 5**).

Pour diversifier le profil des fonctionnaires, **les efforts d'adaptation des épreuves doivent être poursuivis, sans en réduire le niveau d'exigence.** Certaines épreuves pourraient devenir plus **opérationnelles**, suivant le modèle du cas pratique prévu pour le concours des instituts régionaux d'administration (IRA) (**proposition n° 6**).

Dans la même logique, le rapporteur préconise de développer :

- **les épreuves collectives de mise en situation**, qui permettent au jury d'apprécier les aptitudes relationnelles des candidats (**proposition n° 7**) ;

- **les concours sur titre**, qui permettent de prendre en compte les diplômes des candidats et d'alléger les épreuves en conséquence (**proposition n° 8**).



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-146-6/a19-146-6.html>

Commission des lois du Sénat

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