

N° 146

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutor, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**

**Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE CADRE GÉNÉRAL DU PLF POUR 2017 : LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT</b> .....	8
<b>A. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS SUR LE QUINQUENNAT POUR     RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT ET FAIRE FACE À     L'AGGRAVATION DES MENACES TERRORISTES</b> .....	8
<b>B. UNE HAUSSE CORRÉLATIVE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT</b> .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 148 : DES EFFORTS POUR LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE</b> .....	12
<b>A. UNE APPROCHE GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148</b> .....	12
1. <i>La formation interministérielle des fonctionnaires et l'apprentissage : une augmentation         sensible des crédits</i> .....	13
a) L'augmentation du nombre d'élèves des IRA et le fonds d'innovation RH .....	13
b) La poursuite du plan de recrutements d'apprentis dans la fonction publique d'État .....	15
2. <i>L'action sociale interministérielle : une stabilisation des crédits</i> .....	16
<b>B. LES IRA : DES ÉCOLES DE SERVICE PUBLIC À PRÉSERVER</b> .....	17
1. <i>La formation au sein des IRA : un parcours professionnalisant</i> .....	18
2. <i>Les débouchés : trois univers professionnels distincts</i> .....	20
3. <i>Les moyens des IRA : un budget rigide et dépendant de la subvention pour charges de         service public</i> .....	21
4. <i>Les perspectives : la nécessité de former davantage d'élèves dans un cadre budgétaire         contraint</i> .....	23
<b>C. LES PLATES-FORMES D'APPUI INTERMINISTÉRIEL À LA GESTION DES     RESSOURCES HUMAINES : UN DISPOSITIF À AFFIRMER</b> .....	25
1. <i>Une création récente et des missions multiples, voire trop nombreuses</i> .....	26
a) La gestion des ressources humaines : l'aide à la mobilité et la gestion prévisionnelle des effectifs.....	26
b) La formation interministérielle : un rôle de maître d'ouvrage.....	27
c) L'action sociale interministérielle : une activité de guichet .....	29
2. <i>Un positionnement institutionnel non stabilisé</i> .....	30
a) Un positionnement interministériel à affirmer et à clarifier .....	30
b) La nécessité d'approfondir les relations entre les PFRH et les autres versants de la fonction publique .....	32

---

<b>III. LE FONDS POUR L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE (FIPHFP) : LUTTER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS CONTRE UN EFFET CISEAUX REMETTANT EN CAUSE LA SOUTENABILITÉ DU FONDS .....</b>	<b>33</b>
<b>A. LE FIPHFP, UN ACTEUR ESSENTIEL DE L'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....</b>	<b>33</b>
<b>B. UN EFFET CISEAUX REMETTANT EN CAUSE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DU FONDS .....</b>	<b>35</b>
1. <i>Un effet ciseaux indéniable</i> .....	35
2. <i>Les réformes envisageables</i> .....	37
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>39</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE 1 - LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE L'ÉTAT.....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE 2 - PROFIL DES APPRENTIS RECRUTÉS DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....</b>	<b>45</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 9 novembre 2016, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco<sup>1</sup>, les dispositions du projet de loi de finances (PLF) pour 2017 relatives à la **fonction publique**.

S'agissant des **effectifs de la fonction publique d'État**, l'objectif du Gouvernement de stabiliser le nombre de fonctionnaires n'a pas été atteint, notamment face à la nécessité de renforcer les services « *justice – sécurité* » après les attentats de 2015 et de 2016. Au total, 43 080 postes seraient créés au sein des ministères entre 2012 et 2017.

Concernant le **programme 148**, « *fonction publique* », il est constaté une hausse sensible des crédits alloués au développement de **l'apprentissage dans la fonction publique d'État** et à la **formation interministérielle**. Dans le premier cas, Mme Catherine Di Folco regrette qu'aucune enveloppe budgétaire n'ait été prévue pour les collectivités territoriales alors que le nombre d'apprentis recrutés par ces dernières a baissé entre 2014 et 2015. Dans le second cas, une attention particulière a été portée aux **instituts régionaux d'administration (IRA)**, dont les effectifs augmenteraient de 13,5 % à la rentrée 2017.

La commission des lois a également examiné le rôle des quinze **plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)**, chevilles ouvrières du programme 148. Ces plates-formes travaillent à une meilleure gestion des ressources humaines à l'échelle déconcentrée et à la mutualisation des efforts de formation. Tout en constatant l'intérêt des PFRH, la commission appelle à clarifier leur positionnement institutionnel et à développer des mécanismes de collaboration avec les autres versants de la fonction publique.

La commission s'inquiète enfin des perspectives financières du **fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)**. Les recettes du FIPHFP étant en régression, une réforme de sa structure de financement semble nécessaire afin d'assurer sa pérennité.

Sur proposition du rapporteur pour avis, 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* » figurant dans le projet de loi de finances pour 2017.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161107/lois.html#toc9>



Mesdames, Messieurs,

L'avis budgétaire « *fonction publique* » sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 a un triple objet.

Il s'agit, tout d'abord, d'examiner l'évolution des effectifs de la fonction publique d'État sur l'ensemble du quinquennat, notamment au regard de l'objectif du Gouvernement de stabiliser le nombre total d'agents, tout en créant des postes dans les « *secteurs prioritaires* » (enseignement, justice, sécurité).

Les crédits alloués au programme 148, « *fonction publique* », sont ensuite examinés, avec une attention particulière pour deux domaines d'intervention dont l'enveloppe budgétaire est en hausse : le développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État et les instituts régionaux d'administration (IRA). En complément, votre rapporteur a également souhaité étudier le fonctionnement des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), chevilles ouvrières du programme 148.

Enfin, au-delà des enjeux propres au PLF pour 2017, le présent rapport met en exergue les problèmes de soutenabilité financière du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

---

## I. LE CADRE GÉNÉRAL DU PLF POUR 2017 : LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

### A. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS SUR LE QUINQUENNAT POUR RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT ET FAIRE FACE À L'AGGRAVATION DES MENACES TERRORISTES

En France, la fonction publique représente plus de 5 millions d'équivalents temps plein (ETP) et environ 20 % de l'emploi total. Ces effectifs sont répartis entre l'État (45 % des ETP), les collectivités territoriales (34 %) et les hôpitaux (21 %)¹.

Le projet de loi de finances (PLF) ne concerne, par définition, que la **fonction publique d'État, soit 2,3 millions d'ETP.**

En 2012, l'objectif du Gouvernement était de **stabiliser les effectifs de la fonction publique d'État sur le quinquennat.** Des créations de postes étaient prévues dans des secteurs identifiés comme prioritaires (enseignement, justice, sécurité), tout comme une réduction à due concurrence des effectifs dans les autres domaines d'intervention de l'État.

S'agissant des créations, 60 00 postes supplémentaires dans le secteur de l'enseignement et 5 000 dans ceux de la sécurité et de la justice étaient annoncés sur l'ensemble du quinquennat 2012-2017.

Il convient d'ajouter à cet objectif initial :

- l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM)², qui a permis la création de 2 300 postes au ministère de la défense en 2016 ;

- le « *pacte de sécurité* », annoncé par le président de la République lors du congrès de Versailles du 16 novembre 2015 et prévoyant la création de 8 500 emplois supplémentaires sur deux ans (5 000 postes dans la police et la gendarmerie, 2 500 dans la justice et 1 000 dans les douanes).

**Durant ce quinquennat, un total de 75 800 postes supplémentaires a été annoncé pour les secteurs « prioritaires ».**

En prenant en compte les créations de postes prévues par le PLF pour 2017, votre rapporteur constate que cet objectif devrait être dépassé : **79 527 emplois seraient créés dans la fonction publique d'État sur l'ensemble du quinquennat.** Cet écart s'explique principalement par des créations de postes supplémentaires dans les secteurs de la justice et de la sécurité (+ 3 263 emplois par rapport aux objectifs annoncés).

---

¹ Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2015, p. 90 ([http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/RA\\_2015\\_definitif.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/RA_2015_definitif.pdf)).

² Article 4 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.



## Créations de postes dans les secteurs prioritaires entre 2012 et 2017

	LFR du 16 août 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLAT 2015 et LPM actualisée	LFI 2016	PLF 2017	Postes créés entre 2012 et 2017	Différences par rapport aux créations annoncées
Créations dans l'éducation nationale	4 621	8 781	8 804	9 421		10 711	11 662	5 400	
<i>dont Etat</i>	4 621	8 781	8 804	9 421		8 561	11 662	51 850	
<i>dont EPLE</i>						2 150		2 150	
Créations dans l'enseignement agricole	80	230	180	165		165	180	1 000	
<i>dont Etat</i>	50	200	150	140		140	140	820	
<i>dont EPLE</i>	30	30	30	25		25	40	180	
Créations dans les universités		1 000	1 000	1 000		1 000	1 000	5 000	
<b>TOTAL priorité enseignement</b>	<b>4 701</b>	<b>10 011</b>	<b>9 984</b>	<b>10 586</b>	<b>0</b>	<b>11 876</b>	<b>12 842</b>	<b>60 000</b>	<b>0</b>
Police et gendarmerie		480	405	405	538	4 761	2 286	8 875	
Justice	0	520	590	635	683	2 260	2 160	6 848	
<i>dont ministère de la Justice</i>		480	555	600	683	2 225	2 100	6 643	
<i>dont juridictions administratives</i>		40	35	35	0	35	60	205	
Finances (douanes et Tracfin)					40	500	500	1 040	
<b>Total priorité sécurité et justice</b>	<b>0</b>	<b>1 000</b>	<b>995</b>	<b>1 040</b>	<b>1 261</b>	<b>7 521</b>	<b>4 946</b>	<b>16 763</b>	<b>3 263</b>
Priorité défense à compter de 2015				-7 500	7 500	2 300	464	2 764	464
<b>Total des créations en faveur des priorités gouvernementales</b>									
Solde annuel	4 701	11 011	10 979	4 126	8 761	21 697	18 252	79 527	3 727
<i>dont Etat (hors universités et EPLE)</i>	4 671	9 981	9 949	3 101	8 761	18 522	17 212	72 197	
<i>Cumul</i>	4 701	15 712	26 691	30 817	39 578	61 275	79 527		
<i>dont Etat (hors universités et EPLE)</i>	4 671	14 652	24 601	27 702	36 463	54 985	72 197		

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

PLAT : plan de lutte antiterroriste / LPM : loi de programmation militaire

Parallèlement, **36 447** postes seraient supprimés sur l'ensemble du quinquennat, après prise en compte du PLF pour 2017.

### Suppression de postes sur l'ensemble du quinquennat

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Total sur le quinquennat
Affaires étrangères	-184	-196	-220	-115	-48	-763
Affaires sociales et santé	-186	-223	-150	-149	-80	-788
Agriculture hors enseignement agricole	-280	-231	-165	-160	-140	-976
Aménagement du territoire	-	-	-	-	-3	-3
Culture et communication	-15	-83	15	-30	0	-113
Défense	-7 234	-7 881				-15 115
Ecologie et logement	-1 376	-1 319	-934	-1 032	-660	-5 321
Economie et finances	-2 362	-2 566	-2 546	-2 068	-1 540	-11 082
Intérieur hors police et gendarmerie	-614	-694	-289	9	-540	-2 128
Outre-mer	0	0	2	0	196	198
Services du Premier ministre	-5	136	95	81	107	414
Travail, emploi et dialogue social	-141	-137	-150	-192	-150	-770
<b>Total</b>	<b>-12 397</b>	<b>-13 194</b>	<b>-4 342</b>	<b>-3 656</b>	<b>-2 858</b>	<b>-36 447</b>

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

**Durant ce quinquennat, les créations nettes de postes dans la fonction publique d'État s'établiraient ainsi à 43 080<sup>1</sup>.**

L'objectif initial de stabilité des effectifs ne serait donc pas tenu, les attentats de 2015 et de 2016 ayant justifié la création de postes supplémentaires dans les secteurs de la sécurité, de la justice et de la défense<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Chiffre obtenu en soustrayant les suppressions de postes (36 447) aux créations d'emplois (79 527) entre la loi de finances rectificative du 16 août 2012 et le PLF pour 2017.

<sup>2</sup> Le schéma d'emploi de l'ensemble des ministères pour le PLF 2017 est consultable en annexe 1.

## B. UNE HAUSSE CORRÉLATIVE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

La masse salariale de l'État est évaluée à **84,69 milliards d'euros pour l'année 2017**, soit une augmentation de 3,2 milliards (+ 4 %)¹.

Cette tendance s'explique notamment par :

a) la création de **nouveaux postes** (*Cf. supra*), pour des dépenses supplémentaires estimées à 560 millions d'euros ;

b) l'augmentation de 0,6 % de la valeur du **point d'indice** prévue au 1<sup>er</sup> février 2017, pour un montant de 850 millions d'euros. Il s'agirait de la deuxième hausse consécutive de cet indice permettant de calculer la rémunération des fonctionnaires, le Gouvernement l'ayant déjà revalorisé de 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016² après six années de gel ;

c) diverses **mesures catégorielles**, pour un montant de 1,3 milliard d'euros, dont 687 millions consacrés à la mise en œuvre du protocole « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR).

### L'accord PPCR

L'accord « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) est issu d'une négociation entre le Gouvernement et les organisations syndicales ouverte le 7 octobre 2014 et conclue le 17 juillet 2015. Il implique une **rénovation substantielle des grilles indiciaires** de la fonction publique et doit être mis en œuvre entre 2016 et 2020.

PPCR prévoit, tout d'abord, un **rééquilibrage de la rémunération des fonctionnaires en faveur du traitement indiciaire**³. Il s'agit, concrètement, de transformer une partie du régime indemnitaire en points d'indice pour harmoniser les rémunérations des agents mais aussi pour augmenter les pensions des futurs retraités⁴.

L'indice d'un agent de catégorie C sera ainsi majoré de 10 points d'ici 2020, ce qui représente une hausse de son traitement indiciaire annuel d'environ 562 euros bruts. Parallèlement, ses primes seront réduites de 167 euros.

Une **revalorisation indiciaire à l'entrée dans le corps** est également prévue, afin d'accroître la rémunération des fonctionnaires en début de carrière. D'ici 2020, la gratification annuelle d'un agent intégrant la catégorie C sera ainsi augmentée de 696 euros bruts.

¹ Source : commission des finances du Sénat et réponses au questionnaire budgétaire.

² Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

³ Décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points ».

⁴ La pension de retraite des fonctionnaires est, en effet, calculée à partir de l'indice de rémunération et non des primes. Accroître l'indice permet donc de rehausser la pension.

---

L'augmentation de la masse salariale de l'État apparaît **préoccupante** comme l'a souligné la Cour des comptes en 2015 : cette tendance contribue à l'aggravation du déficit public et empêche de dégager des marges budgétaires supplémentaires pour rénover la gestion de la fonction publique<sup>1</sup>.

## II. LE PROGRAMME 148 : DES EFFORTS POUR LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

### A. UNE APPROCHE GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148

Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le **programme 148 « fonction publique »** est intégré à la mission « *gestion des finances publiques et des ressources humaines* ». Il comprend **trois actions : la formation interministérielle, l'action sociale interministérielle et le développement de l'apprentissage.**

En dépit de son intitulé générique, **ce programme ne concerne que l'action interministérielle** : il vise à appuyer et à compléter les initiatives ministérielles, non à s'y substituer.

Les mesures de formation et d'action sociale des ministères en sont donc exclues, les crédits correspondants étant répartis dans les différents budgets ministériels. À titre d'exemple, les crédits interministériels du programme 148 ne représentent que 16,91 % des sommes allouées à l'action sociale dans la fonction publique d'État.

Le programme 148 est doté, au titre du PLF pour 2017, d'une enveloppe de **245,14 millions d'euros en crédit de paiement, soit une augmentation de 4,57 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances pour 2016.**

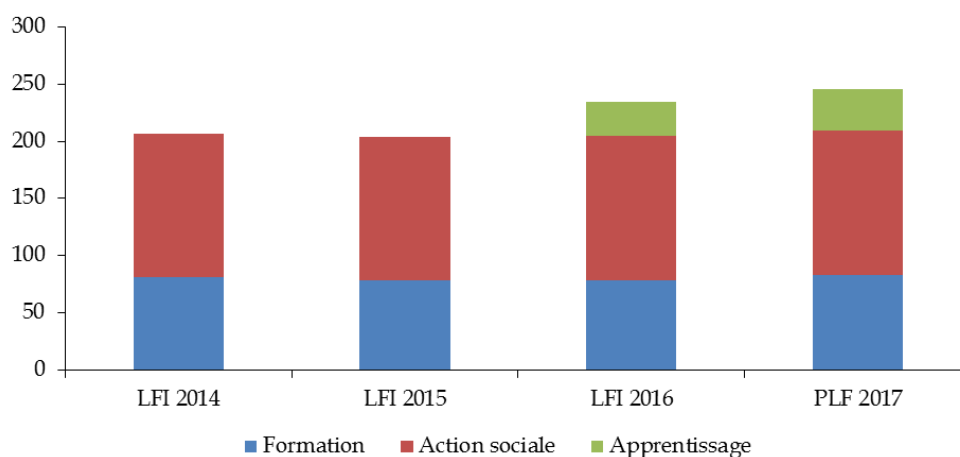
Si les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle restent stables, ceux alloués à la formation et à l'apprentissage augmentent respectivement de 6,34 % et de 18,57 %.

---

<sup>1</sup> « La masse salariale de l'État : enjeux et leviers », *Cour des comptes, juillet 2015* (<https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>).

**Évolution et répartition des crédits du programme 148**  
(en CP et en millions d'euros)

	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Formation	81,02	78,98	78,17	83,13	6,34%
Action sociale	125,27	125,28	126,27	126,44	0,14%
Apprentissage	-	-	30,00	35,57	18,57%
<b>TOTAL</b>	<b>206,29</b>	<b>204,26</b>	<b>234,44</b>	<b>245,14</b>	<b>4,57%</b>



*Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire*

## **1. La formation interministérielle des fonctionnaires et l'apprentissage : une augmentation sensible des crédits**

### *a) L'augmentation du nombre d'élèves des IRA et le fonds d'innovation RH*

Près de 90 % des crédits de la **formation interministérielle** sont destinés à l'École nationale d'administration (ENA) et aux instituts régionaux d'administration (IRA). Le reliquat permet de financer les actions de formation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), les congés pour formation de certains représentants syndicaux et la politique de diversification des profils dans la fonction publique d'État.

Le montant de cette action du programme 148 s'établit à 83,13 millions d'euros au PLF pour 2017, soit une hausse de 4,96 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2016 (+ 6,34 %). Cette augmentation est due à :

- **l'accroissement du nombre d'élèves accueillis au sein des IRA**  
(Cf. le II. B du présent rapport) ;

- la création d'un « fonds d'innovation RH » doté d'un million d'euros. Il s'agit, selon le bleu budgétaire, de « financer des expérimentations en matière RH sur la base d'un appel à projet national ». Ces expérimentations pourraient notamment porter sur l'organisation du travail, l'accompagnement au changement, la mobilité, etc.<sup>1</sup>.

### Évolution et répartition des crédits la formation interministérielle

	Contenu	Montant (en millions d'euros)	Part dans le total de la formation interministérielle (en %)	Evolutions 2016-2017 (en millions d'euros)
<b>Subventions pour charges de service public</b>				
Ecole nationale d'administration (ENA)		31,93	38,41%	0,00
Instituts régionaux d'administration (IRA)	Financement de ces écoles de service public	40,85	49,14%	1,99
Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht		0,3	0,36%	0,14
<b>Autres crédits de formation interministérielle</b>				
Formation interministérielle	Organisation des concours des IRA, actions de formation aux niveaux central et décentralisé	1,80	2,16%	0,62
Allocation pour la diversité	Bourse pour les étudiants ou pour les demandeurs d'emploi préparant un concours administratif	3,40	4,09%	0,65
Subventions aux organisations syndicales	Financement des congés pour formation des membres d'organisations syndicales représentées au conseil supérieur de la fonction publique d'Etat	2,18	2,62%	0,00
Subventions aux instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG / CPAG)	Participation de ces établissements universitaires aux classes préparatoires intégrées (CPI) des écoles de service public	0,40	0,48%	0,11
Fonds d'innovation RH	Expérimentations en matière de RH (accompagnement au changement RH, aide à la mobilité, etc.)	1,00	1,20%	1,00
Communications et études	Diffusion des rapports de la DGFAP, organisation de séminaires, dépenses informatiques, enquêtes statistiques	1,07	1,29%	0,50
Autres	-	0,20	0,24%	-0,05
	<b>Total</b>	<b>83,13</b>	<b>100%</b>	<b>4,96</b>

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Bleu budgétaire du présent programme 148, p. 21.

*b) La poursuite du plan de recrutements d'apprentis dans la fonction publique d'État*

L'action « *apprentissage* » du programme 148 a été créée en 2016 pour **inciter les administrations de l'État à recruter des apprentis**. Elle permet de prendre en charge la moitié des coûts de rémunération et de formation des apprentis recrutés en 2015 et 2016<sup>1</sup>.

Les objectifs fixés étaient ambitieux : alors que la fonction publique d'État (FPE) n'avait recruté que 763 apprentis en 2014, le Gouvernement a souhaité porter ce nombre à 4 400 à la rentrée 2015 et à 10 000 à la rentrée 2016.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **l'objectif de 2015 a été atteint**, la FPE ayant recruté 4 496 apprentis. L'éducation nationale et le ministère de l'intérieur représentent respectivement 56,7 % et 11,8 % de ces recrutements.

**Répartition par ministère des recrutements d'apprentis en 2015**

	Ministères	Opérateurs	Total
Affaires étrangères	0,4%	0,0%	0,4%
Affaires sociales, santé et droit des femmes	0,8%	1,0%	1,8%
Agriculture, agroalimentaire et forêt	0,7%	1,5%	2,2%
Culture et communication	0,5%	1,7%	2,2%
Défense	6,4%	0,1%	6,5%
Écologie, développement durable et énergie	2,2%	1,9%	4,0%
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	45,9%	10,7%	56,7%
Finances et comptes publics	5,7%	0,0%	5,7%
Économie, industrie et numérique	0,2%	0,2%	0,4%
Intérieur	11,8%	0,0%	11,8%
Justice	3,7%	0,0%	3,8%
Services du Premier ministre, décentralisation et fonction publique	0,9%	0,1%	1,1%
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	1,9%	1,6%	3,5%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Ces versements s'opèrent aux « frais réels » sur la base des coûts communiqués a posteriori par les ministères ayant recruté des apprentis.

---

Les apprentis recrutés dans la fonction publique d'État sont en moyenne plus diplômés que ceux de la fonction publique territoriale : 77 % ont un niveau équivalent ou supérieur au baccalauréat contre 57 % dans le versant territorial<sup>1</sup>.

**Le montant de cette action « apprentissage » augmente de 5,57 millions d'euros dans le PLF pour 2017, soit un total de 35,57 millions d'euros.**

L'objectif de recruter 10 000 apprentis en 2016 semble toutefois difficile à atteindre : selon les chiffres encore provisoires du mois d'octobre, 7 700 apprentis auraient été recrutés par la fonction publique d'État depuis janvier.

**Votre rapporteur regrette, en outre, que cette action ne s'adresse qu'au versant étatique de la fonction publique et non aux versants territorial et hospitalier.** Les chiffres de la fonction publique territoriale sont d'ailleurs préoccupants : alors que les collectivités territoriales sont les principaux employeurs d'apprentis dans le secteur public<sup>2</sup>, leur recrutement est passé de 7 218 apprentis en 2014 à 6 510 en 2015<sup>3</sup>.

## **2. L'action sociale interministérielle : une stabilisation des crédits**

Le programme 148 finance **neuf prestations d'action sociale** interministérielles qui visent, en complément des dispositifs des ministères, à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs<sup>4</sup>.

**Le PLF pour 2017 propose de stabiliser le montant de l'action sociale interministérielle à 126,44 millions d'euros.** Trois prestations représentent près de 80 % de ce total : le chèque emploi-service universel (CESU), le chèque-vacances et la réservation de places de crèche.

---

<sup>1</sup> Cf. l'annexe 2 pour plus de précisions sur le profil des apprentis recrutés dans la fonction publique en 2015.

<sup>2</sup> Cf. l'avis budgétaire n° 170 (2015-2016) sur le PLF pour 2016 pour plus de précisions (<http://www.senat.fr/rap/a15-170-7/a15-170-71.pdf>).

<sup>3</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

<sup>4</sup> Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.



### Prestations de l'action sociale interministérielle

Prestations	Contenu	Montant total (en C\$, en millions d'euros)	Périmètre prévisionnel	Montant annuel moyen (en euros)	Part dans le total de l'action sociale interministérielle (en %)
<b>Individuelles</b>					
Chèque-vacances	Aide aux loisirs ou aux vacances	36,15	123 000 bénéficiaires	294	28,59%
Chèque emploi-service universel (CESU)	Attribution de chèques emploi-services pour la garde des enfants de moins de 6 ans	39,43	81 000 bénéficiaires	487	31,18%
Aide à l'installation des personnels de l'Etat	Prise en charge d'une partie des dépenses liées à la conclusion d'un bail locatif	10,38	10 500 bénéficiaires	988	8,21%
Logement d'urgence	Facilités d'accès à un logement ou un à hébergement d'urgence	0,57		Nd	0,45%
Aide aux retraités	Participation au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	2,22		Nd	1,75%
Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	Financement de ces services chargés de proposer des actions sociales	4,07		-	3,22%
<b>Collectives</b>					
Réservations de places en crèches	Priorité donnée aux agents pour bénéficier de places en crèches	25,43	2 700 berceaux	9 419	20,11%
Réservations de logements sociaux	Priorité donnée aux agents pour bénéficier d'un logement social	0,73	Nd	Nd	0,58%
Restauration	Rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA)	7,47	Dans une partie des 92 RIA	Nd	5,90%
	<b>Total</b>	<b>126,44</b>			

Source : commission des lois du Sénat à partir du bleu budgétaire du programme 148

### B. LES IRA : DES ÉCOLES DE SERVICE PUBLIC À PRÉSERVER

Votre rapporteur a souhaité approfondir l'examen des crédits alloués aux instituts régionaux d'administration (IRA) en visitant les établissements de Lille et de Lyon.

Ce choix a été motivé par trois facteurs. La subvention allouée aux IRA représente, en premier lieu, plus de 16 % du programme 148. Il existe, en deuxième lieu, peu d'études spécifiques sur ces écoles, les instituts régionaux d'administration étant trop souvent perçus comme des « *petites sœurs régionales* » de l'ENA<sup>1</sup> alors qu'ils présentent des problématiques propres. Il semble enfin nécessaire d'examiner la structure financière de ces établissements dont les effectifs pourraient augmenter de 13,5 % à la rentrée 2017.

Des IRA ont été créés dans cinq villes : **Lille et Lyon (1970), Nantes (1972), Metz (1973) et Bastia (1979)**. Outre la formation continue des fonctionnaires en poste, les IRA sont chargés de la **formation initiale des attachés d'administration**, corps interministériel de catégorie A.

### 1. La formation au sein des IRA : un parcours professionnalisant

Le degré de sélectivité des IRA demeure élevé : 643 élèves ont été admis à la rentrée 2015<sup>2</sup> sur un total de 10 303 candidatures, soit un taux de réussite de 8,9 %. Il convient de distinguer, comme dans toute école de service public, les concours externes (54 % des admis en 2015), internes (40 %) et le troisième concours (6 %).

#### Le profil des élèves de l'IRA de Lyon

Près de 80 % des **129 étudiants** de la promotion 2016 de l'IRA de Lyon ont un niveau bac + 4 ou plus. Trois étudiants sur cinq sont diplômés en droit ou en sciences politiques.

La **moyenne d'âge** est de **31 ans** mais l'écart type est important : l'élève le plus jeune est âgé de 22 ans, le plus vieux de 53 ans. La grande majorité des élèves (70,5 %) est originaire de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Sept auditeurs étrangers sont également accueillis au titre du « *cycle international des IRA* » (CIIRA). Ils sont issus d'Albanie, du Cameroun, de République centrafricaine, du Sénégal, du Tchad et de Tunisie.

L'IRA de Lyon est le seul institut à proposer des logements à ses étudiants : 65 studios sont mis à disposition par le bailleur social Lyon métropole habitat.

La formation au sein des IRA est organisée en plusieurs phases :

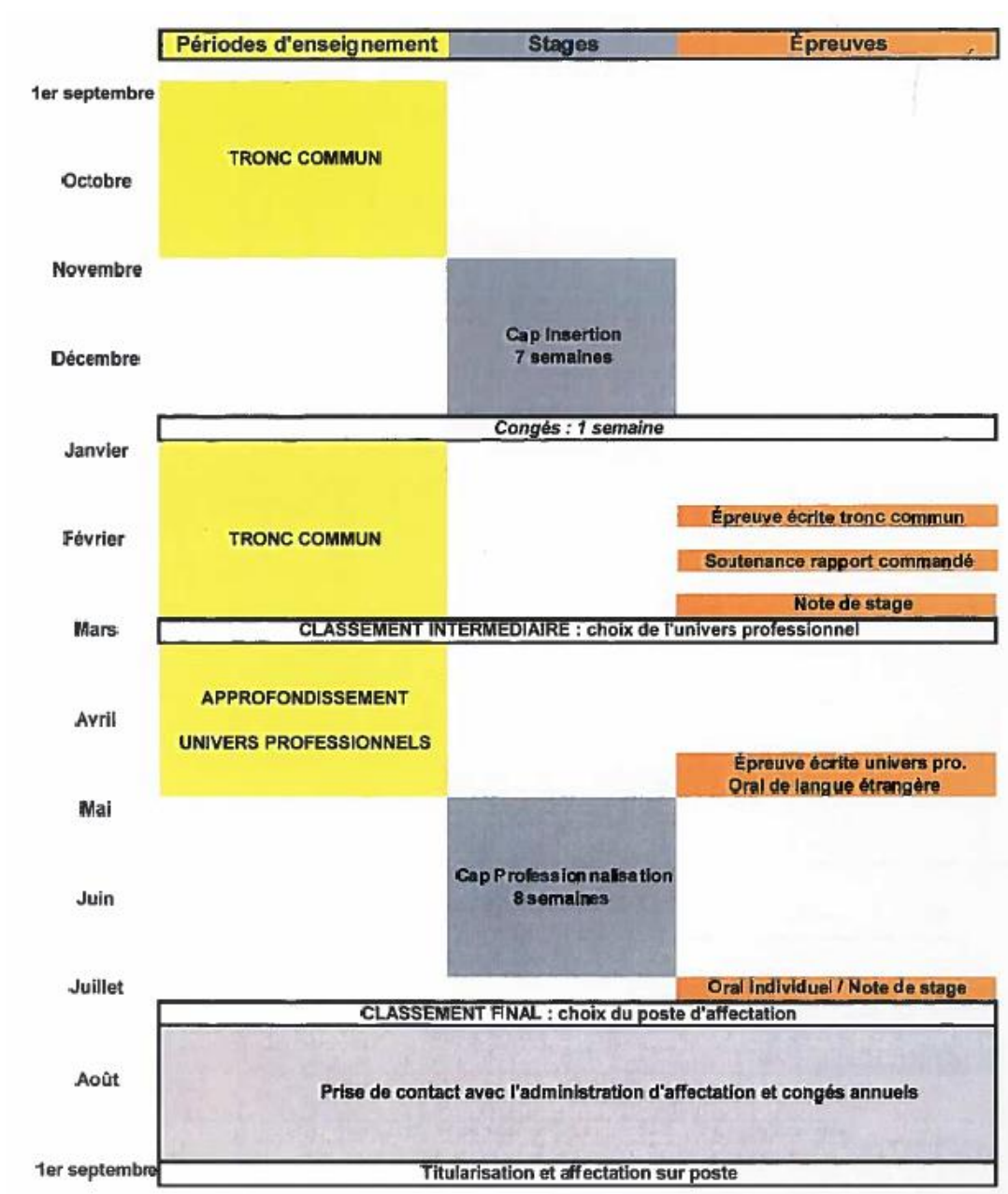
- un tronc commun (septembre-février), qui comprend des cours fondamentaux et un stage en administration de sept semaines ;

- un cycle d'approfondissement (avril-juillet), qui contient des cours de spécialisation sur l'« *univers professionnel* » choisi ainsi qu'un stage de huit semaines.

<sup>1</sup> « Réforme des instituts régionaux d'administration (IRA) : une révolution culturelle ? », Sandrine Botteau, novembre 2009 ([www.carrieres-publiques.com](http://www.carrieres-publiques.com)).

<sup>2</sup> Ce nombre est légèrement inférieur pour la rentrée 2016, 620 élèves ayant été admis dans les IRA.

### Synoptique de l'année de formation au sein des IRA



Source : IRA de Lyon

---

Votre rapporteur tient à souligner le caractère très professionnalisant de la formation délivrée par les IRA :

- les épreuves d'évaluation - comme le rapport commandé<sup>1</sup> - correspondent à des mises en situation professionnelle très formatrices pour les étudiants ;

- les enseignants sont, pour la plupart, des fonctionnaires en poste. À titre d'exemple, 161 des 179 intervenants de l'IRA de Lille exercent dans la fonction publique<sup>2</sup>.

## 2. Les débouchés : trois univers professionnels distincts

À l'issue de leur cursus, les élèves des IRA sont affectés dans **trois « univers professionnels de formation initiale »** : administration centrale (29,97 % des postes en 2015), administration territoriale de l'État (33,07 %) et administration scolaire et universitaire (36,96 %).

Cette affectation dépend de trois variables : les postes proposés par l'administration, les préférences exprimées par les élèves et leurs résultats aux évaluations (classement).

Dans les faits, plus de la moitié des étudiants (66,2 %) de la promotion 2015 a pu choisir son affectation entre les trois univers professionnels et seuls 16,8 % des élèves - les moins bien classés - se sont vu imposer l'affectation dans un autre univers<sup>3</sup>.

Les élèves sont intégrés au « *corps interministériel des attachés d'administration de l'État* » (CIGeM) qui comprend environ 25 000 agents répartis en trois grades (attaché, attaché principal et attaché hors classe). Ils sont chargés de « *fonctions de conception, d'expertise, de gestion ou de pilotage d'unités administratives (et de) fonctions d'encadrement* »<sup>4</sup>.

Le caractère transversal de ce corps interministériel permet aux attachés d'accéder à une grande diversité de postes, tant à la sortie des IRA qu'à l'occasion de mobilités ultérieures.

---

<sup>1</sup> Lors de cette épreuve, les étudiants sont répartis par groupe et doivent répondre à une commande transmise par une administration publique. Ils rédigent tout d'abord un rapport puis le soutiennent à l'oral. L'appréciation de l'administration commanditaire sur la qualité de ce travail est communiquée au jury d'évaluation (article 8 de l'arrêté du 23 août 2007 relatif à l'organisation de la formation initiale au sein des instituts régionaux d'administration).

<sup>2</sup> Le reliquat étant composé de maîtres de conférences (trois personnes), de psychologues (cinq), de membres du milieu associatif (six) et de consultants (quatre).

<sup>3</sup> Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

<sup>4</sup> Article 3 du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État.

### Exemples de postes ouverts à la sortie des IRA

Administration centrale		Administration territoriale de l'État		Administration scolaire et universitaire	
<i>Administration d'accueil</i>	<i>Missions</i>	<i>Administration d'accueil</i>	<i>Missions</i>	<i>Administration d'accueil</i>	<i>Missions</i>
Service « <i>achat</i> » des ministères	Rédaction et suivi de marchés publics	Préfecture	Appui aux services du préfet en tant qu'adjoint au chef de bureau	Rectorats	Appui au recteur
Ministère des affaires étrangères	Rédaction de note sur la politique étrangère	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer	Membre d'une direction départementale des territoires	Établissements scolaires	Gestion financière de l'établissement
Caisse des dépôts et des consignations	Analyse financière	Caisse des dépôts et des consignations	Identification, à l'échelle régionale, des projets pouvant recevoir le soutien de la Caisse		
Office national des forêts	Missions commerciales et d'études de marchés de l'ONF, vérification des comptes				
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Instruction des demandes d'asile				

Source : commission des lois du Sénat

### 3. Les moyens des IRA : un budget rigide et dépendant de la subvention pour charges de service public

Le **coût complet de formation** d'un élève des IRA s'est élevé à **60 838 euros** en 2015. À titre de comparaison, le coût de formation d'un élève de l'ENA est de 85 032 euros.

Cet indicateur prend notamment en compte le traitement des étudiants et celui des 107 ETP employés par les IRA (direction pédagogique, comptabilité, entretien, etc.).

### Décomposition du coût complet de formation d'un élève des IRA

	Rémunération de l'étudiant durant sa formation	Rémunération des personnels des IRA	Charges indirectes (locaux, chauffages, etc.)	Dépenses pédagogiques	Financement des CPI*	Frais de déplacements	Total
Montants	42 231 €	4 564 €	9 422 €	2 773 €	805 €	1 043 €	60 838 €
Part dans le coût complet	69,42%	7,50%	15,49%	4,56%	1,32%	1,71%	100,00%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

La rémunération nette d'un élève recruté par le concours externe s'établit à 1 595 euros par mois.

\* Les classes préparatoires intégrées (CPI) sont des dispositifs créés pour aider des étudiants d'origine modeste ou des demandeurs d'emploi à préparer les concours administratifs<sup>1</sup>.

Les IRA disposent ainsi de **très peu de marges de manœuvre budgétaires**, l'essentiel de leurs dépenses étant des charges de personnel.

S'agissant des recettes, 95 % des fonds des IRA sont issus de la subvention pour charges de service public, subvention dont le montant global s'est élevé à 38,86 millions d'euros en 2016.

Principalement issues des formations continues proposées par les instituts<sup>2</sup>, les ressources propres de l'ensemble des cinq IRA se limitent à 1,9 million d'euros.

#### Un exemple de ressources budgétaires : l'IRA de Lille en 2016

	Montants	Part dans le budget total
Subvention pour charges de service public	8 009 824 €	94,26%
Autres subventions	240 944 €	2,84%
Ressources propres (formation continue et location de salles)	247 241 €	2,91%
<b>Budget total</b>	<b>8 498 009 €</b>	<b>100,00%</b>

Source : IRA de Lille

Les « autres subventions » ont été versées par le Commissariat général à l'égalité des territoires et par la Caisse des dépôts et des consignations

<sup>1</sup> Cf. l'avis budgétaire n° 170 (2015-2016) sur le PLF pour 2016 pour plus de précisions sur les CPI (<http://www.senat.fr/rap/a15-170-7/a15-170-71.pdf>).

<sup>2</sup> Cf. le II. B. 4 du présent rapport.

---

#### **4. Les perspectives : la nécessité de former davantage d'élèves dans un cadre budgétaire contraint**

Des « *concours directs* » se sont développés ces dernières années : organisés par les ministères, ils permettent aux lauréats d'intégrer directement le corps des attachés d'administration sans suivre de scolarité au sein des IRA. À titre d'exemple, le ministère de l'intérieur a recruté 71 attachés en 2015 par l'intermédiaire d'un concours direct et a relancé une procédure comparable en 2016<sup>1</sup>.

**La multiplication des concours directs soulève deux difficultés : elle affecte la logique interministérielle du corps des attachés d'administration et prive les lauréats de la formation professionnalisante assurée par les IRA.**

Pour expliquer cette difficulté, la DGAFP précise que « *les besoins de recrutements exprimés par les ministères se situent de manière constante à un niveau minimum de 750 postes, soit un niveau sensiblement supérieur à la capacité de financement des instituts. De fait, le besoin annuel de recrutements de la communauté interministérielle est aujourd'hui estimé à près de 900 postes* »<sup>2</sup>.

En réponse, **le Gouvernement propose d'accroître le nombre d'étudiants accueillis par les IRA : l'effectif global des instituts passerait de 620 élèves (rentrée 2016) à 730 (rentrée 2017)**. Les 110 étudiants supplémentaires seraient répartis de manière égale entre les cinq IRA, soit un accroissement des effectifs de 22 unités pour chaque établissement.

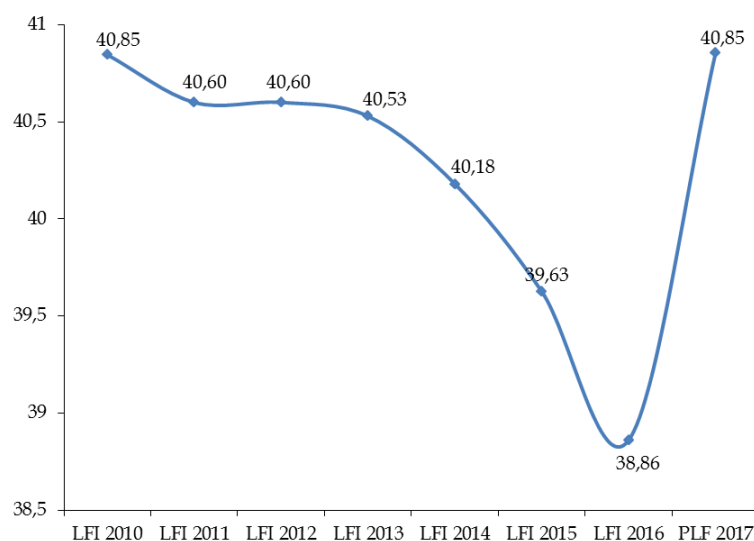
Le PLF pour 2017 prévoit une **augmentation de 1,9 million d'euros de la subvention pour charges de service public des IRA** afin de financer cette hausse des effectifs à compter de la rentrée 2017.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 24 mars 2016 autorisant au titre de l'année 2016 l'ouverture d'un concours externe et d'un concours interne de recrutement d'attachés d'administration de l'État relevant du ministre de l'intérieur.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

### Évolution de la subvention pour charges de service public des IRA (en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat

L'accroissement de la subvention pour charges de service public prévu par le PLF pour 2017 a été calculé à partir d'un coût annuel de formation de 51 818 euros par élève<sup>1</sup>, soit 9 020 euros de moins que le coût constaté en 2015<sup>2</sup>.

Le Gouvernement prévoit ainsi des **économies d'échelle** au niveau des locaux et des dépenses pédagogiques des IRA<sup>3</sup>, les frais de rémunération des étudiants restant rigides. Parallèlement, les IRA compteraient un ETP de moins qu'en 2016, soit un total de 106 ETP contre 115 en 2014.

Il conviendra de suivre avec attention l'évolution des budgets des IRA et de procéder à des réajustements dans l'hypothèse où l'accroissement de la subvention pour charges d'intérêt public ne serait pas suffisant pour garantir l'équilibre financier des établissements. Ces derniers doivent également **poursuivre leurs efforts en termes de formation continue afin d'accroître leurs ressources propres**.

<sup>1</sup> Pour obtenir ce montant, il convient de diviser l'augmentation de la subvention (1,9 million d'euros) par les effectifs supplémentaires (110). On obtient alors le coût d'un élève attaché pris en compte par le Gouvernement pour quatre mois d'études (17 273 euros, de septembre à décembre 2017). Il suffit ensuite de multiplier ce montant par trois pour obtenir le coût d'un élève sur douze mois (51 818 euros).

<sup>2</sup> En 2015, le coût annuel de formation s'établissait, pour mémoire, à 60 838 euros (Cf. supra).

<sup>3</sup> Les actuelles salles de classes des IRA pouvant par exemple accueillir des étudiants supplémentaires.



### **La formation professionnelle dans les IRA**

Parallèlement à leur mission de formation initiale des attachés d'administration, les IRA proposent des formations professionnelles aux fonctionnaires en poste.

Il convient de distinguer :

- **les formations qui ne constituent pas une ressource propre pour les IRA**, dans la mesure où elles sont directement financées par la subvention pour charges de service public du programme 148. Tel est le cas du « *droit de tirage* » des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) ;

- **les formations payantes** qui constituent une ressource propre pour les IRA. Entrent dans cette catégorie les formations directement commandées par les ministères (« *formations intra-ministérielles* ») et celles proposées aux agents en poste (« *catalogue payant* »).

**Les IRA assurent un nombre croissant de formations payantes, même s'ils restent très dépendants de la subvention pour charges de service public.**

En 2015, l'IRA de Lyon a par exemple accueilli 1 925 stagiaires pour un total de 3 508 journées de formation. Les recettes ainsi dégagées s'élèvent à 282 698 euros, soit une augmentation de près de 32 % par rapport à 2011. Le coût unitaire des formations demeure maîtrisé : il s'établit en moyenne à 45 euros par journée et par stagiaire en 2015.

À l'IRA de Lille, les recettes des formations payantes s'établissent à 221 567 euros en 2015. De nombreuses formations sont ouvertes aux versants territorial et hospitalier grâce à un accord passé entre la plate-forme RH, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)<sup>1</sup>.

### **C. LES PLATES-FORMES D'APPUI INTERMINISTÉRIEL À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN DISPOSITIF À AFFIRMER**

Autres outils de mise en œuvre du programme 148, **les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)** interviennent en soutien des politiques RH des différents ministères afin de mutualiser les informations, les bonnes pratiques et les journées de formation.

Votre rapporteur a souhaité mieux comprendre le fonctionnement de ces plates-formes en visitant celles de l'Île-de-France et d'Auvergne Rhône-Alpes.

---

<sup>1</sup> *Projet « mobilité inter fonctions publiques » (MIFP), Cf. le II. C du présent rapport pour plus de précisions.*

## 1. Une création récente et des missions multiples, voire trop nombreuses

Les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) ont été créées en 2010 dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Vingt-quatre PFRH avaient été initialement constituées. Leur nombre a été ramené à quinze au 1<sup>er</sup> janvier 2016, les PFRH situées dans des régions fusionnées (Auvergne Rhône-Alpes, Hauts-de-France, *etc.*<sup>1</sup>) ayant été regroupées.

Chaque PFRH est dotée de neuf agents et est rattachée au secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la préfecture de région.

Initialement compétentes pour faciliter la mobilité des fonctionnaires de l'État, les plates-formes ont étendu leurs missions à l'ensemble du secteur RH. La feuille de route 2016-2017 fixée par M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique, a organisé ces missions autour de **trois axes : la gestion des ressources humaines, la formation et l'action sociale interministérielles.**

*a) La gestion des ressources humaines : l'aide à la mobilité et la gestion prévisionnelle des effectifs*

Les plates-formes RH appuient les ministères dans la gestion de leurs ressources humaines.

Elles **soutiennent tout d'abord les agents souhaitant ou devant effectuer une mobilité** au sein de leur corps ou d'un autre corps en :

- animant un **réseau de responsables RH** des ministères - les conseillers en mobilité carrière (CMC) - chargés d'accompagner les agents dans leur parcours professionnel et de les mettre en contact avec d'éventuels recruteurs ;

- participant à des **événements ponctuels** comme, par exemple, le « *rendez-vous mobilité* » organisé le 10 avril 2015 par le ministère de la défense ;

- alimentant la **bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)**.

### La bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)

La BIEP est un site internet permettant de centraliser les **annonces d'emplois et de stages** au sein de la fonction publique d'État et de certaines personnes publiques volontaires (mairie de Paris, Conseil d'État, syndicat des transports d'Île-de-France, *etc.*). Ce site internet offre également la possibilité aux personnes intéressées de transmettre leur candidature par voie dématérialisée.

<sup>1</sup> Fusions de régions prévues par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Le site est consultable en accès libre à l'adresse suivante : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/biep/bienvenue-sur-la-bourse-interministerielle-de-lemploi-public>.

La DGFAP comptabilise environ 78 000 visiteurs uniques par semaine.

**Environ 4 700 offres** sont dénombrées sur la BIEP, dont 1 500 offres d'apprentissage. Les pratiques divergent toutefois d'un ministère à l'autre : en juin 2016, 551 offres avaient été publiées par le ministère des affaires sociales et de la santé contre 75 par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social<sup>1</sup>.

Les plates-formes RH appuient également les ministères dans leur **gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)**, travail qui permet, pour mémoire, de cartographier les effectifs en place et d'anticiper les évolutions futures (mobilités fonctionnelles, vieillissement, départs en retraite, postes vacants, etc.).

Les PFRH élaborent ainsi les **plans régionaux interministériels de gestion prévisionnelle des ressources humaines**<sup>2</sup>. Elles sont également consultées de manière ponctuelle par des services administratifs souhaitant des études plus fines.

#### Les études GPRH de la plate-forme d'Île-de-France

Pour réaliser ses études de GPRH, la plate-forme d'Île-de-France a développé **PALO, un logiciel libre d'aide à la décision**. Votre rapporteur a pu constater la précision de cet outil, notamment en ce qui concerne les effectifs de l'administration territoriale de l'État en Île-de-France.

PALO a été présenté aux autres PFRH en 2014 et des formations ont été organisées pour les plates-formes intéressées. Une **mise à jour de ce logiciel est aujourd'hui nécessaire** pour assurer son bon fonctionnement. Estimée à 30 000 euros, elle n'est pas financée à ce stade, ce que votre rapporteur déplore.

#### *b) La formation interministérielle : un rôle de maître d'ouvrage*

Les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) recensent les besoins en formation à l'échelle déconcentrée. Elles interviennent en complément des formations directement proposées aux fonctionnaires par leur employeur.

Les PFRH remplissent ainsi un rôle de **maître d'ouvrage** : en fonction de ces besoins, elles sollicitent des maîtres d'œuvre pour assurer les formations ouvertes à plusieurs ministères.

Ces maîtres d'œuvre peuvent être :

- des opérateurs de formation comme les IRA ou les universités ;

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Document prévu par l'article 36 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

- des ministères, lorsqu'ils ouvrent leurs propres formations à d'autres services ;

- les plates-formes elles-mêmes, qui peuvent organiser leurs propres formations en sollicitant directement des intervenants extérieurs.

Les PFRH élaborent ensuite le **plan régional interministériel de formation (PRIF)** qui dresse la liste des formations disponibles. Cette liste est également publiée sur un site internet consultable en accès libre – site **SAFIRE**<sup>1</sup> –, et tout fonctionnaire peut solliciter son inscription en ligne. Chaque mois, SAFIRE est consulté par plus de 726 000 visiteurs uniques.

### Exemple d'une formation proposée sur SAFIRE

#### Management des risques psychosociaux

Domaine : 01 - Management

Thématique : Management fonctionnel (mise en œuvre de projets transversaux, animation de réseau...)

Service organisateur : EDUCATION/RECTORAT Créteil/94

Public ciblé / pré-requis : Personnel en situation d'encadrement

#### Objectif de la formation :

Connaître les risques psycho-sociaux pour savoir les repérer.

- Connaître les obligations légales.
- Approfondir ses connaissances sur le stress, ses mécanismes et ses impacts.
- S'approprier des outils d'analyse pour identifier des facteurs générateurs de stress, de risques.
- Savoir prendre du recul
- Identifier et expérimenter les règles de base d'une communication managériale saine et efficace.

#### Contenus / Programmes :

Les Risques psycho-sociaux

- Violences internes et externes à la structure, stress
- Cadre légal et obligations de l'employeur
- Accords nationaux
- Les missions particulières du manager dans la prévention
- Rééquilibrer ses différentes missions
- Adopter des comportements d'écoute, de soutien, de régulation des équipes
- Comprendre l'influence des émotions au travail
- Communiquer positivement avec son équipe
- Verbal/non verbal/paraverbal
- Partage d'expériences
- Comment aider ?


#### Contact et informations :

Frédéric Moutouh / Laurence GELY EDUCATION/RECTORAT CRÉTEIL/94  
laurence.gely@ac-creteil.fr

#### Sessions et demandes d'inscription :

22-11-2016 / Ouverte

Je fais une demande d'inscription

Lieu : Rectorat de CRETEIL 12 rue Georges ENESCO 94010 CRETEIL CEDEX  
Horaires : 9H30 - 16H30 Salle 317 Bâtiment B  
Demi-journées de formation : 4  
Nombre de places : 10  
Nombre de places interministérielles : 3  
Accessibilité fauteuil   
Remarques importantes : Se munir d'une pièce d'identité et de la convocation  
Date limite de candidature : 12-10-2016  
Dates :

du 22/11/2016 matin au 23/11/2016 après-midi

Source : SAFIRE

En 2015, 27 360 agents ont suivi une ou plusieurs des 2 922 formations inscrites dans les PRIF, pour un nombre total de journées de formation estimé à 42 370.

<sup>1</sup> Acronyme signifiant « système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale ».

### Les actions de formation interministérielle en Auvergne-Rhône-Alpes

En 2015, 2 323 agents ont suivi une ou plusieurs des 241 formations proposées par les plates-formes d'Auvergne et de Rhône-Alpes<sup>1</sup>, pour un total de 3 864 jours de formation.

Trois catégories d'agents ont été ciblées en priorité : ceux impactés par la réorganisation de l'administration déconcentrée de l'État, les managers et les « *acteurs RH* ».

Le budget total de ces formations s'est élevé à 320 262 euros.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, il convient de **mieux coordonner les outils interministériels (PRIF et SAFIRE) et les politiques ministérielles de formation.**

Certains ministères n'ouvrent que trop rarement leurs formations à l'échelon interministériel. D'un point de vue technique, ils renseignent d'abord leur propre logiciel de formation et ces informations ne sont retranscrites dans SAFIRE que dans un second temps et sur la base du volontariat de chaque ministère. La convergence des différents systèmes d'information pourrait permettre une plus grande mutualisation des formations à l'échelle interministérielle.

#### *c) L'action sociale interministérielle : une activité de guichet*

En complément de leurs missions de gestion des ressources humaines et de formation, **les PFRH mettent en œuvre au niveau déconcentré l'action sociale interministérielle** prévue au programme 148.

### La gestion des actions sociales interministérielles par la PFRH d'Ile-de-France

Cette PFRH gère 13,4 millions d'euros de prestations d'action sociale. Cette somme est ainsi répartie :

Prestations	Montants <i>(crédits de paiement, en millions d'euros)</i>
Réservation de places en crèche	10,24
Action de la section régionale interministérielle d'action sociale (SRIAS)	0,56
Logement temporaire	0,34
Réservation de logements sociaux	0,58
Restauration	1,70
<b>Total</b>	<b>13,41</b>

Source : PFRH d'Ile-de-France

<sup>1</sup> Plates-formes réunies au sein d'une même entité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La plupart de ces prestations nécessite la passation de marchés publics. En 2014, la PFRH d'Île-de-France a par exemple renouvelé son marché de réservation de places en crèche. Cette procédure de mise en concurrence a permis de réduire le coût annuel d'un berceau de 11 300 à 10 800 euros. Les fonctionnaires intéressés peuvent également réserver ces places de crèche en ligne *via* l'application CERES<sup>1</sup>.

Sur un plan strictement budgétaire, les actions sociales interministérielles (13,4 millions d'euros pour la PFRH d'Île-de-France) ont plus de poids que les actions de formation (158 671 euros pour cette même plate-forme).

Toutefois, en pratique, ces actions sociales constituent souvent des « *activités de guichet* », pour lesquelles les marges de manœuvre sont réduites<sup>2</sup>.

## 2. Un positionnement institutionnel non stabilisé

### a) Un positionnement interministériel à affirmer et à clarifier

Créées récemment, **les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) ne se sont pas encore clairement imposées dans le paysage institutionnel**. Leur action présente pourtant beaucoup d'intérêts dans un contexte de réorganisation administrative : création de réseaux pour la diffusion des offres de postes, approche plus précise de la GPRH, mutualisation des formations, *etc.*

Ces structures souffrent, en pratique, de la **priorité donnée aux politiques de ressources humaines menées à l'échelle ministérielle**, comme le prouvent les difficultés rencontrées par la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et par SAFIRE. Par ailleurs, le rôle des PFRH et leurs outils ne semblent pas suffisamment connus des fonctionnaires.

La **gouvernance** des plates-formes apparaît, en outre, **peu lisible**. Si elles sont rattachées au secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la préfecture de région, les PFRH dépendent également :

- de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui fixe leurs orientations fonctionnelles et leur délègue la mise en œuvre de certaines actions du programme 148 ;

- du Premier ministre et de sa direction des services administratif et financier (DSAF), chargés de la gestion administrative et de la rémunération des agents des PFRH.

<sup>1</sup> Application disponible à l'adresse suivante : <https://ceres-portail.6tzen.fr/>.

<sup>2</sup> Sans préjudice des éventuelles économies dégagées lors du renouvellement des marchés publics (Cf. supra avec l'exemple des places de crèche en Île-de-France).

Cette gouvernance partagée ne facilite ni la définition d'axes prioritaires d'action pour les plates-formes ni la lisibilité de leur budget. En l'état, votre rapporteur n'a pas été en mesure de calculer le budget global des PFRH, une étude précise étant nécessaire pour chaque plate-forme<sup>1</sup>.

De même, **aucun indicateur uniformisé** ne permet d'évaluer la performance de ces structures.

### Les crédits des PFRH : la difficulté d'obtenir une vue globale

		Imputation	Difficultés de calcul
Rémunération des personnels		Programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	Ces dépenses ne sont pas isolées au sein des programmes 333 et 307 qui abordent les SGAR de manière globale
Fonctionnement courant		Programme 307 Administration générale et territoriale de l'Etat	
Formations interministérielles	Formations généralistes	Programme 148 Fonction publique	Ces dépenses ne sont pas isolées au sein des programmes 148 et 333
	Formation au profit des directions départementales interministérielles	Programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	
	Formations des ministères ouvertes en interministériel	Budget de chaque ministère	Ces dépenses ne sont pas isolées au sein des budgets ministériels
Action sociale interministérielle		Programme 148 Fonction publique	Les fonds gérés par les PFRH au sein de l'action sociale ne sont pas isolés

Source : commission des lois du Sénat

NB : un regroupement des fonds alloués aux SGAR au sein du programme 333 est envisagé pour le PLF pour 2018, ce qui permettra d'améliorer, à la marge, la lisibilité des budgets des PFRH.

Votre rapporteur juge essentiel de **profiter des réflexions en cours sur la « DRH de l'État »** pour clarifier la gouvernance des PFRH et consolider leur positionnement.

<sup>1</sup> Cf. supra et l'exemple du budget de la plate-forme d'Ile-de-France.

### La DRH de l'État

La création d'une « DRH de l'État » a été annoncée lors du conseil des ministres du 23 décembre 2015 et devrait être effective fin 2016.

Concrètement, il s'agit de **renforcer la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** en consacrant son rôle de pilotage et de gestion des ressources humaines de l'État<sup>1</sup>.

Une « *stratégie pluriannuelle de modernisation des politiques de ressources humaines* » sera définie et devra être respectée par l'ensemble des ministères. Elle permettra, sous le contrôle de la DGAFP, de renforcer les travaux de GPRH, de redéfinir les modes de gestion des services déconcentrés et de développer une « *culture managériale* ».

Votre rapporteur constate que les plates-formes RH auront toute leur place dans cette réorganisation administrative et qu'il convient de profiter de cette opportunité pour renforcer leur positionnement.

#### *b) La nécessité d'approfondir les relations entre les PFRH et les autres versants de la fonction publique*

Les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) doivent également **devenir un outil de mobilité entre les différents versants de la fonction publique**.

Elles doivent collaborer plus étroitement avec les employeurs territoriaux et hospitaliers. À titre d'exemple, les agents territoriaux peuvent déjà consulter la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) mais peu sont informés de son existence et la plupart craignent la complexité des procédures de mobilité d'un versant de la fonction publique à l'autre.

Les collaborations menées à titre expérimental entre certaines PFRH et les employeurs territoriaux et hospitaliers semblent d'ailleurs porter leurs fruits, comme le montre **l'exemple des Hauts-de-France**.

#### **Le projet « mobilité inter fonctions publiques » (MIFP) dans les Hauts-de-France**

Lancé en novembre 2012, ce projet regroupe la plate-forme RH et l'IRA de Lille, les principaux employeurs publics locaux, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH).

Il vise à faciliter les mobilités entre les versants de la fonction publique à partir des outils suivants :

- publication des **offres d'emploi** de chaque versant sur le site [www.mifp.fr](http://www.mifp.fr) et mise à disposition de guides de la mobilité ;

- organisation d'**événements ponctuels** comme le « *forum régional inter fonctions publiques de la mobilité* » qui s'est tenu à Lille le 29 septembre dernier ;

<sup>1</sup> Juridiquement, cette réforme nécessite de modifier le décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique. La révision de ce décret est annoncée pour fin 2016.



- **mutualisation des formations.** Ainsi, en 2016, l'IRA et la plate-forme RH de Lille ont ouvert 198 places de formation aux autres versants de la fonction publique, l'ANFH a proposé 80 places et le CNFPT en a offert 300.

### III. LE FONDS POUR L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE (FIPHFP) : LUTTER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS CONTRE UN EFFET CISEAUX REMETTANT EN CAUSE LA SOUTENABILITÉ DU FONDS

#### A. LE FIPHFP, UN ACTEUR ESSENTIEL DE L'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Depuis 1987<sup>1</sup>, toute personne publique ou privée employant plus de vingt agents doit compter **au moins 6 % de travailleurs reconnus handicapés**<sup>2</sup> au sein de ses effectifs.

Conformément aux articles L. 323-2 à L. 323-8-8 du code du travail<sup>3</sup>, ce taux d'emploi légal est calculé pour chaque personne publique en prenant en compte :

- les recrutements d'agents handicapés effectués par concours – dont les épreuves peuvent être aménagées – ou par contrat<sup>4</sup> ;
- le maintien dans l'emploi d'agents handicapés ;
- les dépenses réalisées au cours de l'année en faveur de l'insertion et des conditions de travail de ces personnes (« dépenses déductibles »). Entrent notamment dans cette catégorie les travaux confiés aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), les travaux d'accessibilité des locaux et les aménagements de poste réalisés pour accueillir ou maintenir dans l'emploi des personnes handicapées.

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, seule la fonction publique territoriale (FPT) respectait cette obligation avec un taux d'emploi des personnes handicapées s'établissant à 6,22 %, contre 5,41 % pour la fonction publique hospitalière (FPH) et 4,18 % pour la fonction publique d'État (FPE).**

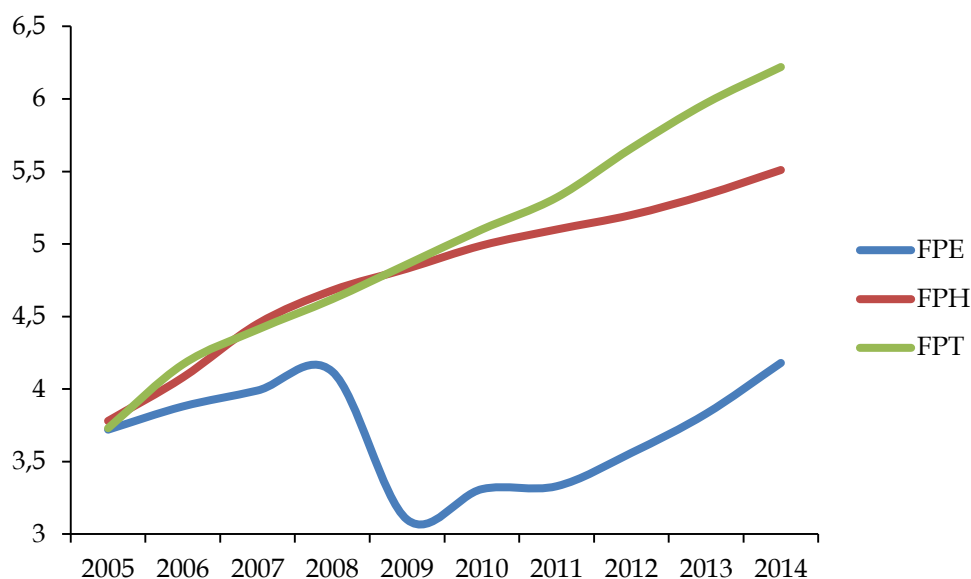
<sup>1</sup> Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

<sup>2</sup> Catégorie de travailleurs définie par l'article L. 5212-13 du code du travail et comprenant notamment les travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 %, les victimes de guerre, etc.

<sup>3</sup> Ces articles n'ont pas été repris lors de la recodification du code du travail en 2007 mais restent en vigueur. Ils ont vocation à être intégrés dans le code général de la fonction publique, code pour lequel une habilitation à légiférer par ordonnance a été accordée par l'article 88 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>4</sup> Par dérogation au droit commun, certains contrats peuvent déboucher sur une titularisation directe de la personne handicapée et donc sur une dispense de concours. Cf., par exemple, le décret n° 96-1087 du 10 décembre 1996 pour la fonction publique territoriale.

### Taux d'emploi des personnes handicapées dans chacune des fonctions publiques (en %)



Source : fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)

**Pour les trois fonctions publiques, le taux d'emploi des personnes handicapées s'élève à 5,17 %, soit 221 712 personnes.** Ces dernières appartiennent majoritairement à la catégorie C (59,86 %) et, de manière plus limitée, aux catégories B (14,68 %) et A (13,46 %)¹.

### Taux global d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3,74%	4,00%	4,21%	4,38%	3,99%	4,22%	4,39%	4,64%	4,90%	5,17%

Source : FIPHFP

Un établissement public a été créé en 2005 pour aider à la mise en œuvre de cette obligation d'emploi : **le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)**².

¹ Le reliquat est composé d'agents contractuels.

² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Le FIPHFP constitue le pendant, pour le secteur public, de l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), compétente pour le secteur privé.

Géré par la Caisse des dépôts et des consignations, ce fonds est financé à partir des contributions versées par les employeurs publics qui ne respectent pas leurs obligations d'emploi. En 2015, ces **contributions** se sont élevées à **126 millions d'euros**.

Le FIPHFP utilise ensuite ces fonds pour financer des **aides à l'insertion des personnes handicapées dans le secteur public**, aides qui se sont établies à **159,95 millions d'euros en 2015**.

### Les aides versées par le FIPHFP en 2015

	Aides	Contenu	Montant (en millions d'euros)	Nombre d'aides	Part dans l'ensemble des aides
Dépenses directes	Aides ponctuelles	Financement, au cas par cas, de dépenses ponctuelles	19,47	9 569 versements	12,17%
	Conventions avec les employeurs	Financement de plans d'action pluriannuels	70,90	58 conventions	44,32%
	Financement de l'accessibilité	Financement d'actions pour améliorer l'accessibilité des locaux	13,82	482 versements	8,64%
Dépenses intermédiaires	Partenariats	Collaboration avec des organismes RH (DGFAFP, Cap emploi, etc.)	50,76	4 conventions	31,73%
	Pactes territoriaux	Animation de réseaux à l'échelle locale	4,46	26 réseaux locaux	2,79%
	Sensibilisation	Actions de sensibilisation sur le handicap	0,56	-	0,35%
TOTAL			159,95	-	100,00%

Source : FIPHFP

## B. UN EFFET CISEAUX REMETTANT EN CAUSE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DU FONDS

### 1. Un effet ciseaux indéniable

Le modèle économique du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) s'inscrit dans une logique vertueuse : les employeurs publics ne respectant pas leurs obligations financent, par l'intermédiaire du fonds, des mesures d'insertion en faveur des personnes handicapées.

**Depuis 2013, cette structure de financement subit toutefois un « effet ciseaux » :**

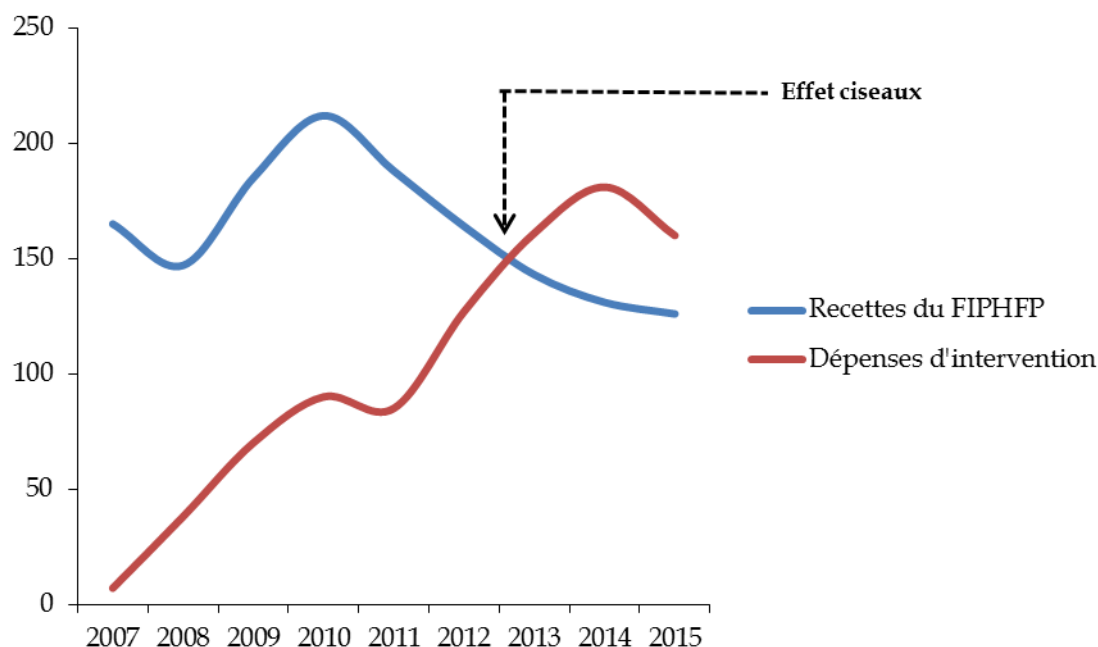
- les recettes du FIPHFP diminuent corrélativement à la hausse du taux d'emploi des personnes handicapées, les personnes publiques « carencées » étant de moins en moins nombreuses ;

- parallèlement, les dépenses d'intervention augmentent, un nombre croissant de personnes handicapées travaillant au sein de la fonction publique et nécessitant l'aménagement de leur poste.

Entre 2010 et 2015, les recettes du FIPHFP ont diminué de 40,6 %, alors que ses dépenses ont augmenté de 77,8 %.

#### L'effet ciseaux du FIPHFP

(en millions d'euros)



Source : FIPHFP

À ce stade, les **réserves** du FIPHFP – qui sont évaluées à **304 millions en 2015** – permettent au fonds de financer son déficit sur ses ressources propres.

Ces réserves diminuent toutefois rapidement eu égard aux déficits constatés depuis 2013 mais également à des mesures ponctuelles visant à « ponctionner » le FIPHFP pour financer d'autres politiques publiques.

À titre d'exemple, le fonds doit verser une contribution annuelle de 29 millions d'euros entre 2015 et 2017 à l'agence de services et de paiement pour le financement des contrats aidés. Issue de l'article 122 de la loi de finances pour 2015<sup>1</sup>, cette disposition vise à financer 10 000 contrats aidés dans le secteur marchand.

Le 31 août dernier, le Gouvernement a également annoncé le maintien de dérogations pour les universités qui, depuis 2015, ne versent qu'un tiers de leurs contributions au FIPHFP (soit 15 millions d'euros au lieu de 45 millions). Cette mesure doit permettre de financer la « sécurisation technique ou humaine des établissements universitaires »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

<sup>2</sup> Discours de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de l'université d'été 2016 de la conférence des présidents d'université.

---

## 2. Les réformes envisageables

À moyen terme, la **question de la soutenabilité du fonds** pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) est posée.

En décembre 2015, le FIPHFP a mis en place un groupe de travail afin d'examiner sa trajectoire financière et les scénarios de réforme.

Deux grandes catégories de réformes ont été envisagées à ce stade : l'évolution du périmètre de l'obligation d'emploi, d'une part, et la modification de l'assiette des contributions au FIPHFP, d'autre part.

Concernant les **mesures de périmètre**, il s'agirait par exemple de ne plus prendre en compte les emplois réservés et les agents reclassés dans les bénéficiaires de l'obligation d'emploi, ce qui augmenterait mécaniquement la contribution des employeurs publics d'environ 170 millions d'euros.

La **modification de l'assiette des contributions** serait une réforme plus substantielle qui modifierait en profondeur le modèle économique du fonds. Elle consisterait à calculer les contributions au FIPHFP à partir de deux facteurs :

- un pourcentage fixe de la masse salariale des employeurs publics, que les premières simulations réalisées par le FIPHFP fixent à 0,15 %<sup>1</sup> ;

- un système de bonus/malus permettant de faire varier la contribution en fonction du nombre d'agents handicapés recrutés ou maintenus dans l'emploi.

En tout état de cause, la **mise en œuvre d'un tel dispositif nécessiterait des études et des concertations préalables**, d'autant qu'elle ne serait pas neutre sur le plan financier. À titre d'exemple, ce dispositif pénaliserait les employeurs publics ayant déjà atteint le taux d'emploi de 6 % : ils devraient verser un pourcentage de leur masse salariale au FIPHFP, alors, qu'en l'état du droit, ils sont exonérés de toute cotisation.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 « fonction publique » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.**

---

<sup>1</sup> Par comparaison, la cotisation des collectivités territoriales au CNFPT est fixée à 0,9 % de leur masse salariale.



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

**Mme Caroline Krykwinski**, sous-directrice de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines

**M. Laurent Crusson**, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail

**M. Cyrille Pajot**, chef du bureau des politiques de recrutement, de formation et de la professionnalisation

**M. Olivier Mary**, chef du bureau de la modernisation des politiques de ressources humaines et de l'animation interministérielle et territoriale

**M. Bruno Deboges**, chargé de mission, chargé notamment des sujets « handicap »

### Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

**M. Marc Desjardins**, directeur

**M. Philippe Nicolle**, sous-directeur

### Syndicats de la fonction publique (table ronde)

#### Solidaires FP

**Mme Evelyne Ngo**, secrétaire nationale

**M. Denis Turbet-Delof**, secrétaire national

#### Fédération autonome de la fonction publique

**Mme Martine Gretener**, secrétaire général adjoint

**M. Pascal Kessler**, secrétaire général, membre du CSFPT et du CCFP, représentant du versant territorial

**M. Pascal Carrethey**, représentant le versant Santé, membre du Conseil d'administration de l'Ircantec

**M. Laurent Diez**, secrétaire général du Syndicat national des personnels techniques de l'enseignement supérieur, représentant le versant État

#### CFE-CGC

**Mme Catherine Gilles**, membre du bureau fédéral





---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### Déplacement à la plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines d'Île-de-France (mardi 19 juillet 2016)

**M. Yannick Imbert, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)**

**Mme Marie-José Cigan**, adjointe au préfet SGAR, chargée du pôle « moyens et mutualisation »

**Mme Julie Vallé**, cheffe du service d'appui et d'expertise, directrice de la plate-forme

### Déplacement à l'Institut régional d'administration de Lille (mardi 20 septembre 2016)

**M. Patrick Pierrard**, président du conseil d'administration

**Mme Brigitte Mangeol**, directrice

**M. Jean-Yves Demaretz**, directeur des études et des stages

**Mme Hélène Dron**, directrice de la formation continue

**Mme Anne-Laure Vallier**, secrétaire générale

**M. Mathieu Chateau**, ancien élève

**M. Fabien Deroubaix**, ancien élève

**M. Joffrey Robécourt**, ancien élève

**Mme Fiona Sauneuf**, ancienne élève

### Déplacement à Lyon (vendredi 23 septembre 2016)

#### Institut régional d'administration

**M. Pierre-Henri Vray**, directeur

**Mme Dominique Vachey**, directrice des études et des stages

**Mme Patricia Bonnier Celette**, directrice de la formation continue, de la coopération internationale, en charge de la classe préparatoire intégrée

**M. Christian Mathais**, secrétaire général

**M. André Chenevard**, formateur

**M. Cédric Buenerd**, ancien élève

**Mme Stéphanie Cannet**, ancienne élève

**Mme Candice Gandré**, ancienne élève

Plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines  
d'Auvergne-Rhône-Alpes

**M. Géraud d'Humières**, secrétaire général adjoint aux affaires régionales

**Mme Véronique Court**, directrice de la plate-forme

**Mme Véronique Maillot**, chef de l'antenne de Clermont-Ferrand, conseillère mobilité

**Mme Habiba Abdelhamid**, chef du pôle formation

**Mme Monique Croze**, adjointe au chef de pôle formation

**Mme Palmira Teulières-Silva**, conseillère GPEC

**Mme Nicole Klein**, conseillère environnement professionnel et action sociale

**Mme Lucie Thepin**, conseillère environnement professionnel et action sociale

Déplacement au ministère de la Fonction publique (mardi 25 octobre 2015)

**Mme Annick Girardin**, ministre de la fonction publique

## ANNEXE 1 - LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

	LFI 2016	PLF 2017	Plafond d'emplois PLF 2017 (ETPT)
Affaires étrangères et développement international	- 115	- 48	13834
Affaires sociales et santé	- 149	- 80	10225
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 20	0	30533
<i>Enseignement agricole (y. c. supérieur)</i>	140	140	18062
<i>Hors Enseignement agricole</i>	- 160	- 140	12471
Aménagement du territoire, Ruralité et Collectivités territoriales	n/a*	- 3	283
Culture et communication	- 30	0	11 189
Défense	2 300	464	273294
Économie et finances	- 2068	- 1 540	141 307
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8 561	11 712	1 015 603
Environnement, énergie et mer	- 932	- 500	29 825
Intérieur	4 770	1 746	285 435
<i>Police + Gendarmerie</i>	4 761	2 286	249 271
<i>Hors Police + Gendarmerie</i>	9	- 540	36 164
Justice	2 225	2 100	83 226
Logement et habitat durable	0	- 160	12 306
Outre-mer	0	196	5 505
Services du Premier ministre	83	150	11 617
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	- 192	- 150	9 523
<b>TOTAL Budget général</b>	<b>14 433</b>	<b>13 887</b>	<b>1 933 705</b>
Contrôle et exploitation aériens	- 100	0	10 679
Publications officielles et information administrative	- 2	- 40	763
<b>TOTAL Budgets annexes</b>	<b>- 102</b>	<b>- 40</b>	<b>11 442</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>14 331</b>	<b>13 847</b>	<b>1 945 147</b>

\* Jusqu'en PLF 2017, les effectifs du ministère de l'Aménagement du territoire étaient portés par les Services du Premier ministre

Source : PLF pour 2017



## ANNEXE 2 - PROFIL DES APPRENTIS RECRUTÉS DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

	FPE			FPT			FPH			Ensemble FP		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<b>Sexe</b>												
Hommes	58,6	59,2	51,8	54,7	55,0	54,5	37,1	36,6	40,2	53,6	54,1	52,8
Femmes	41,4	40,8	48,2	45,3	45,0	45,5	62,9	63,4	59,8	46,4	45,9	47,2
<b>Âge</b>												
15 ans	0,6	1,6	1,2	4,9	5,0	4,6	0,9	1,4	0,7	4,3	4,4	3,3
16 ans	3,6	3,1	3,1	9,6	9,5	8,2	1,8	2,8	4,0	8,5	8,5	6,3
17 ans	5,9	4,1	5,5	10,2	9,0	8,5	2,5	5,2	3,5	9,2	8,3	7,2
18 ans	7,7	6,4	11,9	13,4	13,7	13,8	6,6	8,0	8,3	12,4	12,7	12,8
19 ans	10,0	9,8	14,1	12,5	13,1	13,5	9,1	9,2	9,3	12,0	12,5	13,5
20 ans	15,3	15,0	14,5	11,6	12,2	12,9	12,1	12,2	12,1	12,0	12,4	13,4
21 ans	13,9	15,7	12,2	11,2	10,2	10,1	16,6	11,8	12,3	11,9	10,8	10,9
22 ans ou plus	43,1	44,2	37,4	26,5	27,3	28,4	50,3	49,3	49,7	29,7	30,3	32,6
Âge moyen des apprentis	21,1	21,1	21,0	19,8	19,9	20,1	21,9	21,6	22,1	20,1	20,1	20,5
<b>Niveau de diplôme ou titre le plus élevé</b>												
Diplôme ou titre de niveau bac +5 et plus	2,6	1,6	2,2	1,3	1,2	1,3	0,6	1,4	1,4	1,3	1,2	1,6
Diplôme ou titre de niveau bac +3 et +4	23,5	23,5	15,3	8,1	8,4	8,6	9,6	8,0	9,0	9,5	9,6	10,9
Diplôme ou titre de niveau bac +2	27,8	29,7	18,6	10,5	11,1	12,6	14,3	14,0	13,4	12,2	12,8	14,7
Diplôme ou titre de niveau bac	29,8	30,7	40,9	29,4	30,2	34,6	53,3	51,1	51,6	31,4	31,7	37,6
Diplôme ou titre de niveau CAP/BEP	10,7	6,8	15,9	27,8	26,1	23,7	16,2	16,7	14,1	25,5	23,9	20,6
Aucun diplôme ni titre	5,6	7,8	7,0	22,9	23,0	19,2	6,0	8,7	10,6	20,1	20,8	14,6
<b>Niveau de formation préparée</b>												
Diplôme ou titre de niveau bac +5 et plus	25,7	26,0	16,8	6,7	7,7	7,1	6,9	6,3	9,5	8,3	9,2	10,5
Diplôme ou titre de niveau bac +3 et +4	28,3	30,1	18,1	10,4	10,1	11,1	31,0	24,0	20,0	13,5	12,8	13,9
Diplôme ou titre de niveau bac +2	23,3	22,4	31,9	16,1	16,3	17,6	26,5	28,7	29,0	17,5	17,6	23,0
Diplôme ou titre de niveau bac	15,7	12,7	23,1	18,8	18,0	19,3	14,7	16,7	18,6	18,2	17,5	20,5
Diplôme ou titre de niveau CAP/BEP	7,0	8,8	10,1	48,0	47,9	44,9	21,0	24,2	22,8	42,5	42,8	32,0
<b>Durée du contrat</b>												
12 mois et moins	48,3	46,4	36,0	29,0	29,9	30,4	48,5	48,9	42,9	32,1	32,6	32,9
13 à 24 mois	42,1	43,5	56,5	61,4	61,7	61,7	47,4	45,2	52,4	58,7	59,0	59,5
Plus de 24 mois	9,5	10,1	7,6	9,6	8,4	7,9	4,1	5,8	4,7	9,2	8,4	7,6
<b>Situation avant le contrat</b>												
Scolarité	75,3	74,6	67,9	59,9	59,3	56,4	58,2	54,6	58,1	61,1	60,4	60,5
En apprentissage	10,4	7,5	4,8	12,0	13,3	13,5	5,9	8,7	6,6	11,4	12,4	10,1
Demandeur d'emploi	4,9	6,1	13,7	11,6	11,8	11,2	7,6	6,9	7,4	10,7	10,9	11,8
Salarié	6,3	7,9	9,3	10,2	9,6	12,4	23,6	26,2	23,2	10,9	10,6	11,9
Autres	3,1	4,0	4,4	6,3	5,9	6,5	4,7	3,7	4,8	5,9	5,6	5,7

Source : Fichiers de gestion des contrats d'apprentissage - Ari@ne - Données DGEFP-DARES. Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.  
 Champ : France entière.  
 Lecture : en 2015, 51,8 % des apprentis dans la FPE sont des hommes.

Source : réponses au questionnaire budgétaire