

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 QUI NE PERMET PAS DE CERNER LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT À L'ÉGARD DE LA FONCTION PUBLIQUE	8
A. UNE BAISSÉ TIMIDE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS	8
B. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT	11
C. DEUX MESURES CONCRÈTES : LA COMPENSATION DE LA HAUSSE DE LA CSG ET L'INTRODUCTION D'UN JOUR DE CARENCE	13
1. <i>La compensation de la hausse de la CSG</i>	13
2. <i>Le rétablissement d'un jour de carence dans la fonction publique</i>	14
II. LE PROGRAMME 148 : UNE VOLONTÉ DE RENFORCER LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	16
A. UNE APPROCHE GLOBALE DU PROGRAMME 148 : UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DE CRÉDITS QU'IL CONVIENT DE NUANCER	16
B. LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE : LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS AUX INSTITUTS RÉGIONAUX DE FORMATION.....	19
1. <i>L'ENA : une réduction du nombre d'élèves et des pistes de réforme</i>	21
2. <i>Les IRA : la poursuite du renforcement de leurs moyens</i>	21
3. <i>Les actions spécifiques de formation interministérielle : un effort significatif pour l'échelon déconcentré</i>	22
C. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : DES COÛTS DE GESTION TOUJOURS IMPORTANTS.....	23
D. UN EFFORT MOINS SOUTENU EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE MAIS DE NOUVEAUX LEVIERS D'ACTION POUR LA « DRH DE L'ÉTAT ».....	25
1. <i>L'apprentissage : un effort moins soutenu qu'en LFI pour 2017</i>	26
2. <i>Un renforcement de l'appui RH</i>	27
III. LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ (CPA) : S'APPROPRIER CE NOUVEL OUTIL DU DROIT À LA FORMATION	29
A. UN DROIT À LA FORMATION UNIVERSEL ET PORTABLE	30
1. <i>La formation professionnelle, un enjeu majeur pour le secteur public</i>	30
2. <i>Le compte personnel d'activité, un nouvel outil en cours de conception</i>	31
a) <i>Le compte personnel de formation (CPF)</i>	31
b) <i>Le compte d'engagement citoyen (CEC)</i>	32

B. L'AGENT, ACTEUR PRINCIPAL DE SON PROJET D'ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ET DE SON COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ	33
1. <i>Connaissance de ses droits</i>	33
2. <i>Formations éligibles au CPA et règles de portabilité</i>	33
C. UNE NOUVELLE MISSION POUR LES EMPLOYEURS PUBLICS : FAIRE VIVRE LE CPA	37
1. <i>L'instruction des demandes de formation du CPA et leur financement</i>	37
2. <i>L'alimentation et la décrémentation du CPA</i>	37
a) <i>L'alimentation des droits à formation : une opération partiellement automatisée</i>	37
b) <i>La décrémentation des droits à formation : une opération qui s'annonce complexe</i>	38
3. <i>La nécessité de mieux informer les employeurs publics</i>	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
LISTE DES DÉPLACEMENTS	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 20 novembre 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Catherine Di Folco**¹, les dispositions du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 relatives à la **fonction publique**.

Le rapporteur a déploré le manque de clarté de la méthode envisagée par le Gouvernement pour supprimer 120 000 équivalents temps plein (dont 50 000 dans la fonction publique de l'État et 70 000 dans la fonction publique territoriale). En 2018, seuls 1 600 ETP seraient supprimés dans les ministères et les opérateurs de l'État, ce qui semble insuffisant au regard de l'objectif fixé.

La commission des lois a, en revanche, salué le rétablissement d'un jour de carence dans les trois versants de la fonction publique, une mesure importante pour lutter contre le « micro-absentéisme » et reprenant les propositions formulées par le Sénat lors du précédent quinquennat.

Le rapporteur a souligné qu'un effort important était consenti dans le programme 148, « *Fonction publique* », pour renforcer les instituts régionaux de formation (IRA) et donner de nouveaux leviers d'action à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, appelée à devenir une véritable « **DRH de l'État** ».

À l'inverse, le rapporteur a regretté la baisse des crédits alloués au développement de l'apprentissage dans le versant étatique (- 2,99 millions d'euros), tout en rappelant qu'il lui semblait nécessaire de mener **une réflexion globale sur les débouchés ouverts aux apprentis de la fonction publique**.

Enfin, la commission a examiné les conditions de mise en œuvre du **compte personnel d'activité (CPA)**, pleinement mobilisable à compter de 2018. Si elle a salué les apports du CPA (portabilité des droits de formation professionnelle, nombreuses formations éligibles, *etc.*), elle **invite le Gouvernement à beaucoup de pédagogie pour mieux informer les employeurs et les agents publics** des modalités de fonctionnement de ce nouvel outil.

Sur proposition de son rapporteur, 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 2018.

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

Mesdames, Messieurs,

L'avis budgétaire « *Fonction publique* » sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 répond à un triple objectif.

Il s'agit, tout d'abord, d'examiner les principales orientations du Gouvernement en matière de réduction des effectifs et de gestion de la masse salariale de l'État, et leurs conséquences sur les autres versants de la fonction publique.

À ce jour, de nombreuses interrogations subsistent pour l'ensemble de la fonction publique, tant du point de vue :

- des agents, dont les syndicats représentatifs ont appelé à la grève le 10 octobre 2017 et ont boycotté le conseil commun de la fonction publique du 6 novembre dernier ;

- que des employeurs, dont les dépenses de personnel dépendent directement des décisions prises lors des « rendez-vous salariaux » organisés entre le ministre de l'action et des comptes publics et les syndicats.

L'avis budgétaire étudie ensuite les crédits alloués au programme 148 « *Fonction publique* » (239,11 millions d'euros en autorisations d'engagement, AE, et en crédits de paiement, CP). Malgré son intitulé générique, ce programme n'intervient qu'à titre subsidiaire dans la gestion des agents : il ne couvre que les actions interministérielles destinées à la fonction publique de l'État, ce qui exclut la gestion RH de chaque ministère mais également les versants territorial et hospitalier.

Enfin, au-delà du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur a souhaité analyser les enjeux du compte personnel d'activité (CPA), un instrument qui pourrait substantiellement modifier la mise en œuvre de la formation professionnelle des agents publics.

I. UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 QUI NE PERMET PAS DE CERNER LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT À L'ÉGARD DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. UNE BAISSÉ TIMIDE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

La fonction publique représente plus de 5 millions d'équivalents temps plein (ETP), soit 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 Président de la République a annoncé sa **volonté de supprimer 120 000 ETP durant son quinquennat, dont 50 000 dans la fonction publique de l'État et 70 000 dans la fonction publique territoriale.**

Pour mettre en œuvre cet objectif, le **comité « Action publique 2022 » (CAP 22)** a été installé le 13 octobre 2017 afin d'examiner les pistes d'évolution du service public et de ses effectifs. Son rapport est attendu pour mars 2018.

Le plus grand flou persiste, néanmoins, sur la méthode envisagée par le Gouvernement pour atteindre ses objectifs, notamment en ce qui concerne la fonction publique territoriale.

L'État n'a pas vocation à dicter le schéma d'emplois des collectivités territoriales, dont la libre administration est garantie par l'article 72 de la Constitution. S'il dispose d'un levier budgétaire, une nouvelle réduction des transferts financiers vers les collectivités territoriales et leurs groupements pourrait gravement porter atteinte aux services publics locaux.

Le Gouvernement dispose d'une plus grande marge de manœuvre sur la **fonction publique de l'État**, le projet de loi de finances déterminant les plafonds d'emplois de l'État et de ses opérateurs².

Il hérite toutefois d'une situation préoccupante : lors du précédent quinquennat, 35 687 ETP ont été créés (solde net)³ entre la loi de finances rectificative pour 2012⁴ et la loi de finances pour 2017⁵, dont 29 027 dans les ministères et 6 660 chez les opérateurs.

¹ Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2016, p. 88. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.fonction-publique.gouv.fr.

² Les opérateurs sont des organismes placés sous la tutelle de l'État et exerçant une mission de service public comme, par exemple, les universités ou Météo France. Leurs effectifs sont hétérogènes : ils comprennent des fonctionnaires, des agents contractuels de droit public mais également des agents contractuels de droit privé.

³ Source : réponses au questionnaire budgétaire. Ce solde net est obtenu en soustrayant les postes supprimés aux postes créés.

⁴ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁵ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 prévoit une suppression nette de 1 600 ETP dans la fonction publique de l'État : - 324 ETP dans les ministères (soit 20,25 % de l'effort) et - 1 276 ETP chez les opérateurs (soit 79,75 % de l'effort).

La réduction des effectifs dans les ministères concerne principalement les ministères économiques et financiers¹ (- 1 648 ETP), le ministère de la transition écologique et solidaire (- 828 ETP) et le ministère des solidarités et de la santé (- 258 ETP). **Les effectifs du ministère de l'éducation nationale, premier employeur de l'État, sont stabilisés.**

Parallèlement, **les effectifs des secteurs prioritaires augmentent** pour faire face à la menace terroriste : 1 420 ETP supplémentaires au ministère de l'intérieur, 518 au ministère des armées et 1 000 au ministère de la justice.

Dans le PLF pour 2018, **le plafond d'emplois du ministère de la justice (84 969 ETP) reste inférieur à celui adopté par le Sénat** lors de l'examen de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice (85 747 ETP)².

¹ Soit, concrètement, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'action et des comptes publics.

² Proposition de loi n° 7 (2017-2018) de M. Philippe Bas, adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017 et consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/tas17-007.pdf>.

Schéma d'emplois des ministères

Ministères	État		
	Schéma d'emplois (ETP)		Plafond d'emplois PLF 2018 (en ETP)
	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018	
Ministères dont les effectifs baissent dans le PLF pour 2018			
Action et comptes publics Économie et finances	-1 540	-1 648	139 673
Transition écologique et solidaire	-660	-828	40 805
Solidarités et santé	-80	-258	9 938
Travail	-150	-239	9 251
Agriculture et alimentation	0	-130	30 362
Culture	0	-110	11 148
Europe et affaires étrangères	-48	-100	13 530
Cohésion des territoires	-6	-15	573
Ministères dont les effectifs sont stabilisés dans le PLF pour 2018			
Éducation nationale	+ 11 662	0	1 021 721
Enseignement supérieur, recherche et innovation	+ 50	0	8 016
Sports	0	0	0
Ministères dont les effectifs augmentent dans le PLF pour 2018			
Intérieur	+ 1 774	+ 1 420	287 325
Justice	+ 2 100	+ 1 000	84 969
Armées	+ 464	+ 518	274 580
Services du Premier ministre	+ 153	+ 75	11 536
Outre-mer	+ 196	+ 20	5 525
TOTAL Budget général	+ 13 915	-295	1 948 952
Contrôle et exploitation aériens	0	0	10 677
Publications officielles et information administrative	-40	-29	704
TOTAL Budgets annexes	-40	-29	11 381
TOTAL	+ 13 875	-324	1 960 333

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

Si votre rapporteur salue la volonté du Gouvernement de diminuer les effectifs de la fonction publique de l'État et de ses opérateurs, les efforts consentis dans le PLF pour 2018 semblent très insuffisants.

Respecter l'engagement du Président de la République de supprimer 50 000 ETP d'ici la fin du quinquennat reviendrait ainsi à supprimer 12 100 ETP nets par an entre 2019 et 2022, soit un effort 7,5 fois plus important que celui qui sera consenti en 2018.

À ce stade, le Gouvernement se limite à déclarer que « *les efforts en matière d'emplois ont vocation à se renforcer (après 2018), et s'appuieront sur les résultats du programme de transformation Action publique 2022* »¹.

B. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

Dans le PLF pour 2018, la masse salariale de l'État s'établit à **87,96 milliards d'euros² – soit une augmentation de 3,27 milliards par rapport à 2017 (+ 3,86 %) –** et représente 22,77 % des dépenses de l'État.

Cette nouvelle hausse de la masse salariale s'explique notamment par la mise en œuvre du protocole « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) et par le glissement vieillesse-technicité (GVT) positif³.

Le Gouvernement souhaite, en outre, mettre en œuvre la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) pour les fonctionnaires dont l'évolution du traitement a été inférieure, entre 2012 et 2016, à celle de l'indice des prix à la consommation.

L'accord PPCR

Le protocole « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) est issu d'une négociation entre le précédent Gouvernement et les organisations syndicales, ouverte le 7 octobre 2014 et clôturée le 17 juillet 2015.

Depuis mai 2016, sa mise en œuvre a nécessité la publication de **plus de 200 textes statutaires et indiciaires** relatifs aux corps et cadres d'emplois des trois versants de la fonction publique.

Le protocole implique une **rénovation substantielle des grilles indiciaires de la fonction publique**, notamment pour améliorer l'amplitude entre le début et la fin de carrière et pour rééquilibrer la rémunération des fonctionnaires en faveur du traitement indiciaire.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² Hors pensions. Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

³ Le GVT positif correspond à la hausse de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire du fait de son avancement sur la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et/ou d'un changement de grade après une promotion interne (composante « technicité »).

Il prévoit ainsi de **transformer une partie des primes des fonctionnaires en points d'indice** afin d'harmoniser les rémunérations des agents mais aussi d'augmenter les pensions des futurs retraités¹.

À terme, le PPCR doit permettre de revaloriser le régime indemnitaire d'environ 10 points d'indice majorés (IM) pour les agents de **catégorie C** (soit environ **560 euros par an**, dont 167 euros liés au transfert primes-points²), de 13 à 15 points d'IM pour les agents de **catégorie B** (soit **entre 720 et 830 euros par an**, dont 278 euros liés au transfert primes-points) et de 20 points d'IM pour les agents de **catégorie A** (soit **1 100 euros par an**, dont 389 euros liés au transfert primes-points).

Dans sa version initiale, le coût total du PPCR était estimé à 3,748 milliards d'euros et se répartissait comme indiqué ci-dessous.

Coût total du PPCR pour les trois versants de la fonction publique
(version initiale du protocole)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
FPE	33	794	549	483	121	1 980
FPH	75	276	185	85	152	773
FPT	24	426	103	129	313	995
Total	132	1 496	837	697	586	3 748

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

Face à cet accroissement de la masse salariale de l'État, le Gouvernement a annoncé **deux décisions**, qui auront également des conséquences sur les versants territorial et hospitalier de la fonction publique.

En premier lieu, la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) serait reportée d'un an et s'échelonnerait donc jusqu'en 2021 (article 47 ter du PLF pour 2018). Cette décision représente une économie de 231 millions d'euros en 2018 pour la seule fonction publique territoriale.

En second lieu, le Gouvernement a annoncé un gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique, après deux hausses successives de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017³. Cette mesure induirait, pour l'ensemble des employeurs publics, une économie d'environ 2 milliards d'euros annuels par rapport au tendanciel⁴.

¹ La pension de retraite des fonctionnaires est calculée à partir de l'indice de rémunération et non des primes. Accroître l'indice permet donc de rehausser la pension.

² Le « transfert primes-points » revient à transférer une partie du traitement indemnitaire (primes) vers le traitement indiciaire (points). Voir supra.

³ Avant ces deux hausses successives, la valeur du point d'indice de la fonction publique avait été gelée depuis 2010.

⁴ Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, p. 152. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-RSPFP_0.pdf

C. DEUX MESURES CONCRÈTES : LA COMPENSATION DE LA HAUSSE DE LA CSG ET L'INTRODUCTION D'UN JOUR DE CARENCE

Les articles 47, 47 *bis* et 48 du projet de loi de finances pour 2018 visent, respectivement, à compenser la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les agents publics et à rétablir un jour de carence dans la fonction publique. Ils ont vocation à s'appliquer à tous les agents publics, quel que soit leur versant.

1. La compensation de la hausse de la CSG

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, en cours d'examen devant le Parlement, prévoit d'**augmenter de 1,7 point la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité**, en contrepartie d'une baisse des cotisations sociales des assurances chômage et maladie des salariés du secteur privé. Ces derniers obtiendraient, d'après les informations du Gouvernement, un gain de pouvoir d'achat de 1,45 %.

L'application de cette réforme pose toutefois des **difficultés pour les agents publics**, ces derniers s'acquittant de la CSG mais pas des cotisations sociales des assurances chômage et maladie.

Le Gouvernement s'est ainsi engagé à **compenser intégralement cette réforme pour les agents publics**, ce qui représente, selon les informations recueillies par votre rapporteur, un coût total d'environ **3 milliards d'euros** pour les trois versants de la fonction publique.

Les modalités de compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics

L'exécutif propose d'utiliser deux instruments distincts pour compenser cette hausse de la CSG (**articles 47 et 47 *bis* du projet de loi de finances pour 2018**).

Il s'agirait, tout d'abord, de **supprimer la contribution exceptionnelle de solidarité (CES)** payée par les agents publics depuis 1982¹. Cette contribution s'élève aujourd'hui à 1 % du traitement des agents publics, son produit (environ 1,4 milliard d'euros) étant affecté au financement d'allocations pour les demandeurs d'emploi.

Cette mesure n'est toutefois pas suffisante pour compenser la hausse de la CSG : le taux de la CES (1 %) est plus faible que l'augmentation prévue de la CSG (1,7 point) et les agents publics dont le traitement indiciaire est inférieur à 1 466 euros mensuels ne sont pas assujettis à la CES.

En complément, le Gouvernement propose donc de créer **une indemnité compensatrice différentielle pour les agents en poste au 1^{er} janvier 2018 (stock), pour un coût global d'environ 1,6 milliard d'euros**. Cette prime annuelle serait directement versée par les employeurs publics et permettrait de compenser intégralement la hausse de la CSG pour chaque agent.

¹ Loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Enfin, une prime annuelle de 0,76 % de leur traitement est prévue pour les agents recrutés après le 1^{er} janvier 2018 (flux).

Le montant de ces indemnités et primes annuelles serait calculé au 1^{er} janvier 2018 et ne serait pas indexé sur l'inflation. Il pourrait toutefois être revalorisé au 1^{er} janvier 2019 pour prendre en compte les dernières évolutions statutaires des agents.

La compensation de la hausse de la CSG induit donc des coûts pour les employeurs publics. À elle seule, **l'indemnité compensatrice différentielle pour les agents en poste au 1^{er} janvier 2018 représente une dépense de 700 millions d'euros pour la fonction publique de l'État, 534 millions pour la fonction publique territoriale et 366 millions pour la fonction publique hospitalière.**

D'après l'association des DRH des grandes collectivités, le coût de cette indemnité compensatrice différentielle à la charge de l'employeur serait d'environ 272 500 euros pour une collectivité territoriale de 1 000 agents et donc d'environ 545 000 euros pour une collectivité de 2 000 agents.

Pour répondre à cette difficulté, le Gouvernement s'est engagé à **abaisser, par décret, le taux des cotisations patronales d'assurance maladie des employeurs territoriaux de 11,5 % à 9,9 %**. Les employeurs territoriaux semblent avoir bien accueilli cette mesure, la compensation proposée étant pérenne et n'étant pas soumise, à l'inverse des dotations, aux arbitrages budgétaires des projets de loi de finances.

2. Le rétablissement d'un jour de carence dans la fonction publique

L'article 48 du PLF pour 2018 tend à rétablir un jour de carence dans les trois versants de la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2018¹. Concrètement, les agents publics en congé de maladie ne bénéficieraient du maintien de leur traitement qu'à compter du deuxième jour de ce congé. Cette mesure ne serait toutefois pas applicable aux accidents du travail, aux congés de longue maladie et dans l'hypothèse où l'agent prend un deuxième congé de maladie moins de 48 heures après l'expiration d'un premier congé de ce type.

En proposant cette mesure, le Gouvernement souhaite **lutter contre l'absentéisme** dans la fonction publique.

¹ Pour mémoire, un jour de carence avait été instauré dans la fonction publique en 2011 (article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) avant d'être abrogé fin 2013 (article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014).

L'absentéisme dans la fonction publique

En 2016, 4 % des fonctionnaires, tous versants confondus, ont été absents au moins un jour pour raison de santé, contre 3,8 % dans le secteur privé. La situation est particulièrement problématique dans la fonction publique territoriale, où ce taux atteint 5,1 %

En moyenne, les agents publics s'arrêtent moins longtemps que les salariés du secteur privé : 52 % des agents de la fonction publique absents au moins une fois pour maladie se sont arrêtés moins de huit jours dans l'année (56 % dans le versant étatique, 49 % dans le versant territorial et 46 % dans le versant hospitalier), contre 46 % des salariés du secteur privé.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Comme le rappelle l'exposé des motifs du PLF pour 2018, l'institution d'un jour de carence dans la fonction publique entre 2012 et 2014 a eu un fort impact sur le volume des arrêts de travail de courte durée, notamment dans la fonction publique territoriale. Dans certaines collectivités territoriales, le nombre d'arrêts de travail d'un jour a chuté de 60 % entre 2011 et 2013¹.

Rétablir le jour de carence dans la fonction publique induirait une économie de **270 millions d'euros** par rapport au tendanciel.

Estimation des économies induites par le rétablissement du jour de carence (en millions d'euros)

Fonction publique de l'État	État	108
	Opérateurs	13
Fonction publique territoriale		99
Fonction publique hospitalière		50
Total		270

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le rétablissement du jour de carence constitue, en outre, une **mesure d'équité** par rapport aux salariés du secteur privé, pour lesquels le code de la sécurité sociale prévoit trois jours de carence.

Ce choix du Gouvernement s'inspire, enfin, **des positions prises par le Sénat**, qui a proposé d'introduire trois jours de carence dans la fonction publique à de nombreuses reprises, sans être suivi par le précédent Gouvernement².

¹ Source : exposé des motifs de l'article 48 du PLF pour 2018.

² Voir notamment l'amendement de notre collègue Albéric de Montgolfier adopté par le Sénat le 27 janvier 2016 à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Cet amendement est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/amendements/2015-2016/275/jeu_classe.html.

II. LE PROGRAMME 148 : UNE VOLONTÉ DE RENFORCER LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

A. UNE APPROCHE GLOBALE DU PROGRAMME 148 : UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DE CRÉDITS QU'IL CONVIENT DE NUANCER

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 (action 01), l'action sociale interministérielle (action 02) et le développement de l'apprentissage (action 03).

En dépit de son intitulé générique, ce programme ne couvre que l'action interministérielle destinée 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 exclues, les crédits correspondants étant répartis dans les différents budgets ministériels. À titre d'exemple, les crédits interministériels du programme 148 ne représentent que 15 % des sommes globalement allouées à l'action sociale dans la fonction publique de l'État.

Le programme 148 constitue ainsi un « **filet de sécurité** » pour les ministères dont les programmes de formation ou d'action sociale sont les moins ambitieux.

Dans le PLF pour 2018, le programme est doté de 239,11 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit une baisse de 0,43 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Cette légère réduction de crédits doit toutefois être nuancée pour deux raisons.

En premier lieu, l'enveloppe du programme 148 a augmenté de 16,41 % entre les lois de finances pour 2014¹ et pour 2017², passant de 206,29 millions à 240,14 millions d'euros en CP.

En second lieu, **l'exercice 2016 a été marqué par une sous-consommation des crédits en exécution**, notamment en matière d'action sociale interministérielle : 213,67 millions d'euros ont été consommés en CP, pour une prévision de dépenses de 234,44 millions d'euros³.

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

	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017-2018
<i>Action 01</i> Formation interministérielle	81,02	78,98	78,17	83,13	84,40	+ 1,53 %
<i>Action 02</i> Action sociale interministérielle	125,27	125,28	126,27	124,23	119,82	- 3,55 %
<i>Action 03</i> Appui ressources humaines et apprentissage	-	-	30,00	32,79	34,90	+ 6,44 %
TOTAL	206,29	204,26	234,44	240,14	239,11	- 0,43%

Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le programme 148 « Fonction publique » est relativement rigide.

Un peu plus de la moitié de ses crédits sont consacrés à l'action sociale interministérielle (action 02), qui regroupe des mesures « de guichet » variant peu d'une année à l'autre (chèques-vacances, réservation de places en crèche, etc.).

De même, les crédits de la formation interministérielle (action 01, 35,30 % du programme) sont principalement destinés à financer les charges récurrentes de l'École nationale d'administration (ENA) et des cinq instituts régionaux de formation (IRA)⁴.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

³ Source : rapport annuel de performance (RAP) du programme 148, annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

⁴ Instituts situés à Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes.

Pour **donner davantage de souplesse au programme 148**, le PLF pour 2018 propose d'élargir le périmètre de son action 03, « *Apprentissage* », désormais intitulée « *Appui ressources humaines et apprentissage* ».

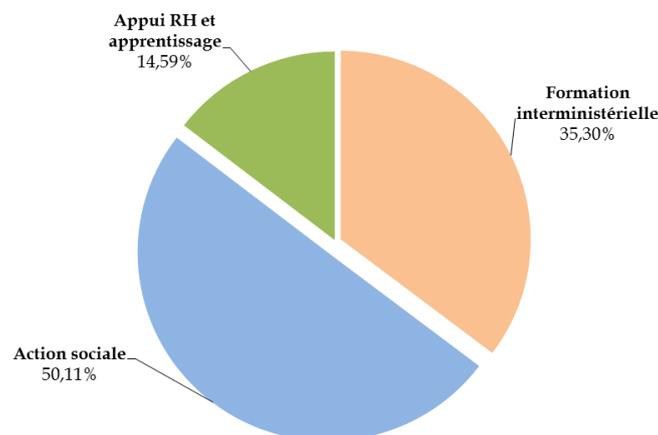
Cette action accueillerait ainsi :

- deux enveloppes budgétaires jusqu'alors inscrites dans l'action 01 « *Formation interministérielle* » (le fonds d'innovation RH et les ressources de communication et d'études de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, DGAFP) ;

- **deux nouveaux fonds pilotés par la DGAFP** (le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail et le fonds des systèmes d'information RH).

Ces initiatives traduisent la volonté du Gouvernement de renforcer la DGAFP et de lui donner les moyens de devenir une véritable « **DRH de l'État** ».

Répartition des crédits du programme 148
(en CP et à périmètre courant)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

B. LA FORMATION INTERMINISTÉRIELLE : LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS AUX INSTITUTS RÉGIONAUX DE FORMATION

Dans le PLF pour 2018, les crédits alloués à la **formation interministérielle** (action 01) s'établissent à **84,40 millions d'euros** (AE = CP), soit une augmentation de 1,53 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 et de 4,12 % à périmètre constant¹.

Près de 90 % de ces crédits sont destinés à l'**ENA** et aux **IRA**, même si le Gouvernement poursuit les efforts engagés pour développer des actions spécifiques de formation interministérielle.

¹ Le périmètre constant de l'action 01 (« Formation interministérielle ») du programme 148 est obtenu en prenant en compte le « transfert », dans le PLF pour 2018, du fonds d'innovation RH et des ressources « communication et études » de la DGAFP vers l'action 03 (« appui ressources humaines et apprentissage ») du même programme.

Évolution et répartition des crédits de la formation interministérielle
(action 01 du programme 148, en CP)

Contenu	Montant LFI 2017 (en millions d'euros)	Montant PLF 2018 (en millions d'euros)	Evolution 2017-2018 (en millions d'euros)	Part dans le total de la formation interministérielle (en %, PLF 2018)
Subventions pour charges de service public				
Ecole nationale d'administration (ENA)	31,93	31,05	-2,75%	36,79%
Instituts régionaux d'administration (IRA)	40,85	45,23	10,72%	53,60%
Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht	0,3	0,1	-66,67%	0,12%
Autres crédits de formation interministérielle				
Actions spécifiques de formation interministérielle	1,80	2,23	24,21%	2,65%
Allocation pour la diversité	3,40	3,00	-11,76%	3,55%
Subventions aux organisations syndicales	2,18	2,18	0,00%	2,58%
Subventions aux instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG / CPAG)	0,40	0,40	0,00%	0,47%
Fonds d'innovation RH	1,00	Enveloppes transférées, dans le PLF pour 2018, vers l'action 03 (« Appui ressources humaines et apprentissage »)		
Communication et études	1,07			
Autres	0,20	0,20	0,00%	0,24%
Total à périmètre courant		83,13	1,53%	
Total à périmètre constant		81,06	4,12%	

Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

1. L'ENA : une réduction du nombre d'élèves et des pistes de réforme

La subvention pour charges de service public de l'École nationale d'administration (ENA) s'élève à **31,05 millions d'euros dans le PLF pour 2018** (AE = CP), soit une baisse de 2,75 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Cette évolution s'explique par la volonté du Gouvernement de **réduire de dix places le nombre d'élèves accueillis** (pour un total de 170 étudiants à la rentrée 2018) **et de quatre équivalents temps plein (ETP) le personnel administratif de l'école** (pour un total de 189 ETP en 2018).

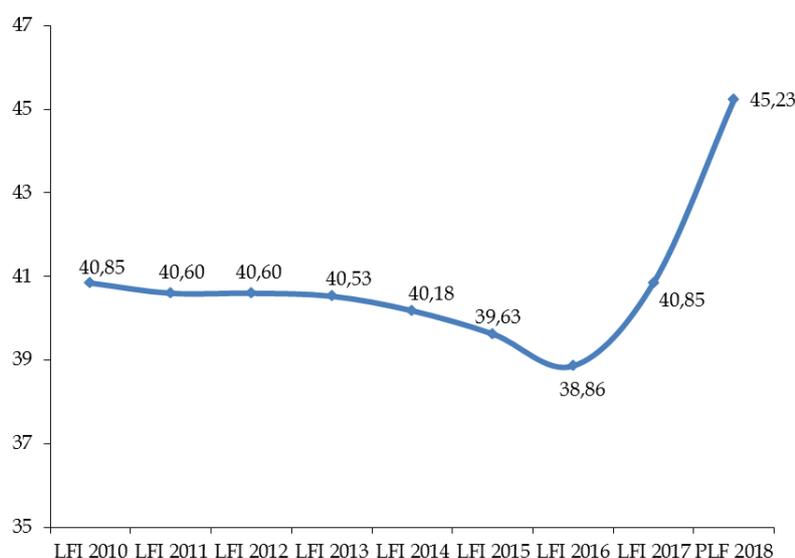
À ce stade, l'exécutif n'a pas indiqué si cette réduction des effectifs s'inscrivait dans une stratégie de long terme ou ne constituait qu'une mesure ponctuelle.

Parallèlement, l'ENA a lancé une réflexion sur son champ d'action et envisagerait, selon les réponses au questionnaire budgétaire, de créer des chaires d'études associant d'autres établissements de formation et de mettre en place une fondation dont les missions resteraient à définir.

2. Les IRA : la poursuite du renforcement de leurs moyens

Dans le PLF pour 2018, la subvention des instituts régionaux d'administration (IRA) progresse de 10,72 % en AE et CP, pour s'établir à **45,23 millions d'euros**.

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



Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le Gouvernement poursuit les efforts entamés à la rentrée 2017 pour satisfaire les besoins de recrutement d'attachés d'administration des ministères, comme l'avait constaté votre rapporteur lors de l'examen du PLF pour 2017¹.

Au total, 730 élèves ont été accueillis dans les IRA à la rentrée 2017, contre 632 à la rentrée 2016. Les 98 étudiants supplémentaires ont été répartis de manière équilibrée entre les cinq IRA, soit un accroissement des effectifs d'environ 20 personnes pour chaque établissement.

3. Les actions spécifiques de formation interministérielle : un effort significatif pour l'échelon déconcentré

Le PLF pour 2018 consent un effort significatif pour les actions spécifiques de formation interministérielle (**2,23 millions d'euros** en AE et CP, soit une hausse de plus de 24 % par rapport à la LFI pour 2017).

D'après les documents budgétaires, cet effort vise à « *poursuivre les actions d'accompagnement de la réforme territoriale mais également (à) soutenir certaines actions proposées en région et correspondant aux priorités fixées dans le cadre du schéma directeur (de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État)* »².

Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), situées dans les préfetures de région, jouent un **rôle essentiel** pour développer et coordonner ces actions de formation.

Le précédent Gouvernement avait d'ailleurs mis en œuvre l'une des préconisations de votre rapporteur en renforçant la visibilité des PFRH tout en clarifiant leur gouvernance et leurs missions³.

¹ Voir, pour plus de précisions, l'avis n° 146 (2016-2017) de votre rapporteur fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017 (fonction publique), p. 23. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a16-146-7/a16-146-71.pdf>.

² Projet annuel de performance du programme 148, annexé au projet de loi de finances pour 2018, p. 22.

³ Voir, pour plus de précisions, l'avis n° 146 (2016-2017) précité sur le projet de loi de finances pour 2017 (fonction publique), p. 30 à 33.

Les missions et la gouvernance des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)¹

« La plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (...) est notamment chargée, au bénéfice de l'ensemble des administrations et établissements publics de l'État, de **contribuer à la définition et à la mise en œuvre, dans les régions, des priorités arrêtées dans le cadre de la stratégie interministérielle de ressources humaines**, de réaliser et d'adapter les plans régionaux interministériels de gestion prévisionnelle des ressources humaines et de développer des projets en matière de gestion des ressources humaines.

Les **objectifs de la plateforme sont fixés chaque année conjointement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le préfet de région**, après consultation du comité (de pilotage des ressources humaines de l'État).

Les directeurs des plateformes régionales sont désignés par les préfets de région, après avis du directeur général de l'administration et de la fonction publique. »

C. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE : DES COÛTS DE GESTION TOUJOURS IMPORTANTS

Le programme 148 finance **neuf prestations d'action sociale** interministérielles qui visent, en complément des dispositifs de chaque ministère, à améliorer les conditions de vie des agents en matière de restauration, de logement, de la prise en charge de la petite enfance et de loisirs².

Le PLF pour 2018 propose de réduire de 3,55 % les fonds alloués à l'action sociale interministérielle, qui s'établiraient à **119,87 millions d'euros en AE et à 119,82 millions d'euros en CP**.

Cette réduction de crédits tend à tirer les conséquences de la **sous-consommation observée en exécution lors de l'exercice 2016** : 113 millions d'euros ont été consommés au titre de l'action sociale interministérielle, contre 126,27 millions inscrits en loi de finances initiale.

Le calibrage du **chèque emploi-service universel (CESU)** soulevant toujours des difficultés, une nouvelle sous-consommation budgétaire pourrait être observée sur ce poste de dépenses.

¹ Article 10 du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

² Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le difficile calibrage du « CESU – garde d'enfants de moins de 6 ans »

Financé par l'État, ce chèque emploi-service vise à prendre en charge une partie des frais engagés par les agents publics pour la garde de leurs enfants de moins de six ans.

Il est versé en fonction d'un **barème d'attribution** tenant compte du revenu fiscal et de la situation familiale de l'agent. Modifié à plusieurs reprises au cours des dernières années, ce barème a aujourd'hui perdu en lisibilité.

Jusqu'en 2013, le CESU comportait trois tranches d'aide : 220 euros mensuels (tranche sans plafond de ressources), 385 euros et 655 euros.

En 2014, la première tranche (220 euros mensuels) a été supprimée et les deux tranches restantes ont été revalorisées (respectivement à 400 et à 700 euros mensuels), en restant versés sous conditions de ressources.

À partir de 2015, l'État a ajouté une nouvelle tranche de 265 euros mensuels, réservée aux familles monoparentales et sans plafond de ressources.

Le nombre de bénéficiaires du CESU s'est toutefois drastiquement réduit, passant de 78 200 ménages en 2015 à environ 69 000 ménages en 2017 (contre une estimation de 81 000 ménages en LFI pour 2017). La consommation 2017 du CESU est estimée à 33,1 millions d'euros, contre une prévision de 39,43 millions d'euros en loi de finances initiale.

Pour l'année 2018, le Gouvernement estime que *« la suppression de la tranche d'aide à 220 euros (en 2014) aura exprimé tous ses effets »* et que le nombre de bénéficiaires du CESU devrait s'établir à 74 000 ménages, pour un montant global de 35,5 millions d'euros.

Au regard de la sous-consommation chronique des crédits du CESU et de l'instabilité de ce dispositif, votre rapporteur s'interroge grandement sur cette estimation.

Les **coûts de gestion** des prestations d'action sociale interministérielle restent élevés : ils représentent au total **5,9 millions d'euros, soit 4,92 % des prestations versées**. Ce taux atteint même 8,32 % pour les chèques-vacances.

Dans ce contexte, l'objectif du Gouvernement de réduire le coût moyen de gestion des prestations d'action sociale à 4,80 % en 2018 et à 4,40 % en 2020 doit donc être considéré comme prioritaire.

Prestations d'action sociale interministérielle

Prestations	Contenu	Montant total dans le PLF 2018 (en CP, en millions d'euros)	Périmètre prévisionnel	Montant annuel moyen (en euros)	Part dans le total de l'action sociale interministérielle (en %)
Prestations individuelles					
Chèque-vacances	Aide aux loisirs ou aux vacances	38,42	129 000 bénéficiaires	298	32,07%
Chèque emploi-service universel (CESU)	Prise en charge d'une partie des frais de garde des enfants de moins de 6 ans	35,50	74 000 bénéficiaires	480	29,63%
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	8,27	10 500 bénéficiaires	788	6,90%
Logement d'urgence	Facilités d'accès à un logement ou à un hébergement d'urgence	0,58	Nd	Nd	0,49%
Aide aux retraités	Participation au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	0,50			0,42%
Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	Financement de ces services chargés de proposer des actions sociales	4,17	-	-	3,48%
Prestations collectives					
Réservation de places en crèche	Priorité donnée aux agents pour bénéficier de places en crèche	25,47	2 900 berceaux	8 782	21,26%
Réservation de logements sociaux	Priorité donnée aux agents pour bénéficier d'un logement social	0,20	Nd	Nd	0,17%
Restauration	Rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA)	6,70	Dans une partie des 92 RIA	Nd	5,59%
	Total	119,82			

Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

D. UN EFFORT MOINS SOUTENU EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE MAIS DE NOUVEAUX LEVIERS D'ACTION POUR LA « DRH DE L'ÉTAT »

Dans le PLF pour 2018, les crédits de l'action 03 « Appui ressources humaines et apprentissage » progressent d'environ 6,5 % à périmètre courant pour s'établir à 34,84 millions d'euros en AE et à 34,90 millions d'euros en CP.

Cette hausse s'explique toutefois par l'adjonction de quatre nouvelles mesures destinées à l'appui RH. **À périmètre constant, les crédits de l'action 03 diminuent de 9,11 %, l'effort en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État étant moins important qu'en loi de finances initiale pour 2017.**

1. L'apprentissage : un effort moins soutenu qu'en LFI pour 2017

L'action 03 du programme 148 a été créée en 2016 pour **inciter les administrations de l'État à recruter des apprentis** : en moyenne, environ **11 750 euros** sont versés pour chaque apprenti recruté par les ministères ou les services déconcentrés¹.

L'objectif initial de cette enveloppe budgétaire était ambitieux : accroître le nombre d'apprentis accueillis dans la fonction publique de l'État de 763 en 2014 à 10 000 en 2016. **Si le nombre d'apprentis a sensiblement augmenté et si les efforts de l'État doivent être salués, l'objectif n'a pas encore été atteint, la fonction publique de l'État comptant 8 285 apprentis fin 2016.**

Plus de la moitié de ces apprentis ont été recrutés par le ministère de l'éducation nationale. À eux deux, les ministères des armées et de l'intérieur emploient plus de 23 % des apprentis de l'État, **l'apprentissage leur permettant de recruter de nouveaux profils, notamment en matière de cybersécurité.**

Répartition du nombre d'apprentis par ministère (fin 2016)

	Nombre d'apprentis			Part dans le total
	Ministère	Opérateur	TOTAL	
Europe et affaires étrangères	30	4	34	0,41%
Solidarités et santé	60	49	109	1,32%
Agriculture et alimentation	65	185	250	3,02%
Culture	40	119	159	1,92%
Armées	969	21	990	11,95%
Transition écologique et solidaire	159	130	289	3,49%
Education	3 917	631	4 548	54,89%
Économie et finances ; Action et comptes publics	380	24	404	4,88%
Travail	94	116	210	2,53%
Intérieur	971	0	971	11,72%
Justice	241	0	241	2,91%
Services du Premier ministre	72	0	72	0,87%
Fonction publique	0	8	8	0,10%
TOTAL	6 998	1 287	8 285	

Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses aux documents budgétaires

¹ Soit une dotation de 5 000 euros pour financer la formation de l'apprenti, à laquelle s'ajoute la prise en charge de la moitié de sa rémunération (salaire qui s'élève, en moyenne annuelle, à 13 500 euros, charges incluses). La prise en charge partielle du salaire de l'apprenti s'opère aux « frais réels » sur la base des coûts communiqués a posteriori par les ministères.

Dans le PLF pour 2018, les crédits consacrés au développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État baissent de 2,99 millions d'euros, ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif d'atteindre le seuil de 10 000 apprentis recrutés.

Ces crédits (29,80 millions d'euros en AE et en CP) restent toutefois supérieurs à l'exécution budgétaire de 2016 (22,96 millions d'euros).

Plus largement, **voire rapporteur regrette, cette année encore, que cette incitation financière ne s'adresse qu'au versant étatique de la fonction publique et non aux versants territorial et hospitalier.**

Elle rappelle qu'en 2015 les collectivités territoriales employaient 9 336 apprentis, soit davantage que l'État. En 2016, elles ont recruté 52,9 % des apprentis du secteur public¹, recrutements qui pourraient être remis en cause par la baisse des dotations de l'État.

Enfin, **une réflexion globale doit être menée sur les débouchés ouverts aux jeunes à la fin de leur apprentissage dans la fonction publique.** Comme le soulignait votre rapporteur dès 2015, « *à la fin de leur contrat, ils doivent (...) passer un concours de la fonction publique pour être conservés par leurs employeurs (...) Lorsqu'ils choisissent de passer ce concours, aucune adaptation n'est prévue concernant les épreuves d'admissibilité* »².

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017³ a constitué une première étape : le contrat d'apprentissage est désormais pris en compte dans le calcul de la durée d'activité nécessaire pour se présenter au troisième concours de la fonction publique.

À ce stade, il n'est toutefois pas certain que cette mesure suffise pour offrir de réels débouchés aux apprentis du secteur public ; **leur ouvrir les concours internes ou créer une voie spécifique d'intégration aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique restent des pistes de travail envisageables.**

2. Un renforcement de l'appui RH

Créé en 2017, le « *fonds d'innovation RH* » est pérennisé dans le PLF pour 2018 (1 million d'euros en AE et en CP) afin de soutenir les initiatives innovantes des ministères en matière de management ou de gestion RH.

En 2017, les ministères ont proposé 150 projets innovants articulés autour de trois thématiques prioritaires : la mise en place de nouveaux

¹ Contre 43,4 % pour l'État et 3,7 % pour les hôpitaux. Source : DGAFP.

² Avis budgétaire n° 170 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2016 (fonction publique), p. 20.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a15-170-7/a15-170-71.pdf>.

³ Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

modes d'organisation du travail et l'acquisition des connaissances ; la conduite du changement en matière RH ; la prévention des risques professionnels et le bien-être au travail¹.

Le PLF pour 2018 tend, en outre, à créer **deux nouveaux fonds** pilotés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) :

- **le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIACT)** pour cofinancer, sur la base d'un appel à projets, des actions de santé et de sécurité au travail (1 million d'euros en AE et en CP) ;

- **le fonds des systèmes d'information RH** (1,83 million d'euros en AE et en CP) pour ouvrir aux agents publics le portail informatique du compte personnel d'activité (*voir infra*).

Ces initiatives s'inscrivent dans la volonté du Gouvernement de faire de la DGAFP une véritable « **DRH de l'État** », capable de mieux coordonner les services des ressources humaines de l'ensemble des ministères.

Faire de la DGAFP la « DRH de l'État »

Le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016² renforce la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans l'objectif de mieux articuler les orientations interministérielles, d'une part, et les politiques RH de chaque ministère, d'autre part.

Il réorganise la DGAFP et lui confie de nouveaux outils de coordination.

- La réorganisation de la DGAFP

La DGAFP compte **150 agents**. En 2016, ils ont instruit ou rédigé plus de 600 textes réglementaires et 30 guides pratiques³.

Depuis le décret du 22 décembre 2016, la DGAFP peut s'appuyer sur deux nouvelles instances : un **conseil d'orientation**, chargé d'émettre des propositions d'évolution des politiques de ressources humaines⁴, et un **conseil scientifique**, qui formule des préconisations sur des thèmes qui lui sont soumis par la DGAFP.

Enfin, le directeur général de l'administration et de la fonction publique préside désormais un **comité de pilotage des ressources humaines de l'État**, dont l'objectif est de mettre en œuvre la politique RH de l'État⁵.

- Deux nouveaux outils de coordination des politiques RH de l'État

¹ Circulaire du ministère de la fonction publique relative à la création d'un fonds d'innovation RH (22 décembre 2016).

² Décret relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

³ Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

⁴ La première réunion du conseil d'orientation de la DGAFP s'est tenue le 26 avril 2017 et était consacrée à l'ouverture des recrutements et à la diversification des profils dans la fonction publique.

⁵ Ce comité de pilotage transversal est composé, outre du directeur de la DGAFP, des directeurs de services des ressources humaines ministériels, du délégué aux cadres dirigeants de l'État, du directeur du budget et du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

La DGAFP pilote la **stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État**, que chaque ministère doit décliner aux niveaux central et déconcentré.

Publiée le 16 mars 2017, la première stratégie comporte **50 actions concrètes**, parmi lesquelles « *former et informer l'ensemble des agents publics sur la portée du principe de laïcité dans l'exercice quotidien de leurs fonctions* » ou encore « *rénover le processus de recrutement de l'État employeur* ».

Le Gouvernement envisage d'ores et déjà de réexaminer cette stratégie pour prendre en compte les priorités du nouveau quinquennat et lancer une démarche de contractualisation avec les directions RH des ministères au premier semestre 2018.

Dans la même logique, le décret du 22 décembre 2016 crée le **schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État**.

Ce document, en cours de rédaction, doit fixer les priorités de formation dans les domaines communs à l'ensemble des ministères, en lien avec le réseau des écoles de service public. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, 80 actions concrètes sont à l'étude, dont le développement de la formation à distance et la mutualisation de la préparation aux concours administratifs.

III. LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ (CPA) : S'APPROPRIER CE NOUVEL OUTIL DU DROIT À LA FORMATION

L'article 22 du titre I^{er} du statut général de la fonction publique¹ reconnaît aux fonctionnaires des versants territorial, hospitalier et de l'État un « **droit à la formation professionnelle tout au long de la vie** », visant à « *favoriser leur développement professionnel et personnel, (à) faciliter leur parcours professionnel, leur mobilité et leur promotion ainsi que l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants* »².

En pratique, ce droit à la formation est **difficile à mettre en œuvre**, malgré les efforts consentis par les employeurs publics. Aussi, l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017³ – qui n'a pas encore été ratifiée – a-t-elle créé un nouveau dispositif, inspiré du secteur privé : le **compte personnel d'activité (CPA)**.

Pleinement mobilisable à compter de 2018, le CPA tend à **favoriser la construction de parcours professionnels** diversifiés dans les trois versants de la fonction publique. Votre rapporteur a souhaité analyser ses apports mais également les difficultés qu'il pourrait soulever.

¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

² La formation professionnelle se distingue de la formation statutaire qui regroupe les formations initiales d'acquisition de compétences que les agents suivent avant leur titularisation et les formations obligatoires que les statuts particuliers de chaque corps ou cadre d'emplois imposent aux agents.

³ Ordonnance portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique. Cette ordonnance est issue de l'habilitation de l'article 44 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

A. UN DROIT À LA FORMATION UNIVERSEL ET PORTABLE

1. La formation professionnelle, un enjeu majeur pour le secteur public

La formation professionnelle constitue un enjeu majeur dans les trois versants de la fonction publique.

Dans l'exemple de la fonction publique de l'État, elle représente chaque année **1,95 milliard d'euros**, soit 3,5 % de la masse salariale, chaque agent suivant en moyenne 2,9 jours de formation par an¹. Au sein de la fonction publique territoriale, **chaque collectivité dépense 12 705 euros chaque année en journées de formation** (pour un total de 367 millions d'euros), chaque agent suivant en moyenne 2,2 jours de formation².

Tous les employeurs publics ont l'obligation d'élaborer un **plan de formation annuel** qui dresse l'état des besoins, propose une programmation indicative des formations des agents et en précise les modalités de financement.

Depuis 2007, de nombreuses initiatives ont contribué au renforcement de la formation professionnelle dans la fonction publique, avec plus ou moins de succès.

À titre d'exemple, un « **livret de formation** » (fonction publique territoriale)³ et un « **passport de formation** » (fonction publique hospitalière)⁴ ont été créés pour recenser les formations et bilans de compétences réalisés par l'agent. Dépourvus de caractère prospectif, ces documents sont toutefois rarement remplis et peuvent même s'avérer redondants par rapport au dossier individuel de l'agent.

De même, la création du **droit individuel à la formation (DIF)**⁵ a constitué une étape importante dans le renforcement de la formation professionnelle. Théoriquement, le DIF permettait à un fonctionnaire de disposer de droits à la formation de 20 heures par année de service (flux), qui pouvaient être cumulés dans la limite d'un plafond de 120 heures (stock) ; lorsqu'il changeait d'employeur public, le fonctionnaire conservait les droits à la formation acquis antérieurement.

¹ Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2016, p. 563 et 565.

² Source : fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

³ Article 1^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴ Article 3 du décret n° 2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière.

⁵ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique.

En pratique, **le DIF a été très peu mobilisé**. Peu connu des agents, il proposait un nombre restreint de formations et était limité au catalogue de l'employeur.

Sur les 287 000 ETP du ministère de l'intérieur, seules une cinquantaine de demandes de DIF ont été formulées en 2016. Dans l'exemple de la fonction publique territoriale, le DIF « *n'autoris(ait) que des formations de très courte durée, excluant, par là-même, de réelles formations qualifiantes, diplômantes ou certifiantes* ». Seuls 3,7 % des agents territoriaux l'utilisaient¹.

2. Le compte personnel d'activité, un nouvel outil en cours de conception

Le compte personnel d'activité (CPA) a été substitué au droit individuel à la formation (DIF) pour inciter les agents publics à construire un parcours professionnel cohérent².

Pleinement mobilisable à compter du premier semestre 2018, son coût de conception est estimé à 1,8 million d'euros et son coût annuel de fonctionnement à 1,3 million.

Le CPA des agents publics s'organise autour de deux mécanismes complémentaires : le compte personnel de formation (CPF) et le compte d'engagement citoyen (CEC). Il s'inspire du compte personnel d'activité du secteur privé (opérationnel depuis janvier 2017)³, à une différence près : il ne traite pas de la prévention de la pénibilité dans la fonction publique⁴.

a) Le compte personnel de formation (CPF)

Le CPF permet à chaque fonctionnaire d'**acquérir un droit à formation professionnelle dans la limite d'un plafond global de 150 heures**. Il est alimenté de 24 heures par année de service jusqu'à l'acquisition de 120 heures, puis de 12 heures par an⁵.

¹ Didier Pirot, « La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Bilan et perspectives », rapport présenté au conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 1^{er} mars 2017, p. 20. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000192/index.shtml>.

² Les droits acquis au titre du DIF sont mobilisables au sein du CPA (voir infra).

³ Le CPA du secteur privé a été créé par l'article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

⁴ Dans le secteur privé, le compte professionnel de prévention (CPP), partie intégrante du compte personnel d'activité (CPA), vise à comptabiliser les périodes d'exposition à un facteur de risque professionnel. La mise en œuvre du CPP du secteur privé s'étant révélée complexe, le Gouvernement a modifié son régime pour le rendre plus opérationnel (ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention).

⁵ Les périodes de travail à temps partiel étant assimilées à des périodes de travail à temps complet.

Les conditions d'alimentation du compte personnel de formation sont plus favorables pour **deux publics prioritaires** :

- les agents de catégorie C non titulaires d'un CAP ou d'un BEP (plafond porté à 400 heures et alimenté à hauteur de 48 heures chaque année) ;

- les agents risquant d'être confrontés à une **situation d'inaptitude** à l'exercice de leurs fonctions (acquisition complémentaire pouvant aller jusqu'à 150 heures de formation, après avis du médecin de prévention et sans préjudice des plafonds précités).

Conditions d'alimentation et plafonds du compte personnel de formation

	Conditions d'alimentation (flux)	Majoration en cas de risque d'inaptitude (flux)	Plafonds maximum (stock)
Agents publics des trois versants (hors cas particulier)	24 heures par an (jusqu'à un stock de 120 heures) puis 12 heures par an	+ 150 heures au maximum	150 heures
Cas particulier des agents de catégorie C non titulaires d'un CAP ou d'un BEP	48 heures par an		400 heures

Source : commission des lois du Sénat

Les heures cumulées au titre du CPF autorisent ensuite l'agent public à « *accéder à une qualification ou (à) développer ses compétences dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle* », les formations correspondantes étant financées par son employeur (*voir infra*).

b) Le compte d'engagement citoyen (CEC)

Le CEC tend à **valoriser l'engagement des bénévoles du secteur associatif¹, des sapeurs-pompiers volontaires et des membres des réserves militaires et sanitaires.**

Le compte peut être alimenté de 20 heures de formation chaque année (flux), dans la limite d'un plafond global de 60 heures (stock). Pour être prises en compte, les actions bénévoles ou de volontariat doivent être exercées pendant une durée minimale définie par voie réglementaire².

¹ Plusieurs critères sont fixés pour le secteur associatif : l'association doit être régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et être déclarée depuis trois ans au moins ; le bénévole doit siéger dans l'organe d'administration ou participer à l'encadrement d'autres volontaires.

² Signature d'un engagement de cinq ans pour les sapeurs-pompiers volontaires, accomplissement de 90 jours de service sur l'année écoulée pour la réserve militaire, etc. (article D. 5151-14 du code du travail).

Le stock d'heures de formation acquis au titre du compte d'engagement citoyen peut servir à :

- acquérir les compétences nécessaires à l'exercice des activités bénévoles ou de volontariat ;
- suivre des formations éligibles au compte personnel de formation (CPF)¹.

Ces formations ne sont pas financées par l'employeur public mais, selon les cas, par l'établissement chargé de la gestion de la réserve sanitaire, par l'autorité de gestion des sapeurs-pompiers volontaires ou par l'État (notamment dans l'exemple des réserves militaires).

B. L'AGENT, ACTEUR PRINCIPAL DE SON PROJET D'ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ET DE SON COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

1. Connaissance de ses droits

Un compte personnel d'activité (CPA) est créé et alimenté pour chaque agent public.

En pratique, **les agents auront la responsabilité d'ouvrir un compte sur le portail www.moncompteactivite.gouv.fr**, qui fonctionne pour les salariés du secteur privé depuis le 1^{er} janvier 2017, sous l'égide de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui en est le gestionnaire.

La CDC est en train d'adapter ce site aux spécificités des fonctionnaires et des contractuels de droit public², qui pourront l'utiliser à compter du premier semestre 2018.

Pour les agents publics, le portail internet sera pourvu d'une seule fonctionnalité - celle de « compteur » de droits à formation - pour permettre à l'agent de connaître le nombre d'heures de formation accumulées sur son CPA. Contrairement au secteur privé, le portail ne proposera pas les fonctionnalités de consultation du catalogue de formation ni d'envoi des bulletins de paie.

2. Formations éligibles au CPA et règles de portabilité

Après avoir pris connaissance de leurs droits à formation, **les agents ont la responsabilité d'élaborer leur projet professionnel** et de solliciter les formations adéquates sur leur CPF.

¹ Dans ce cas, les heures acquises au titre du compte d'engagement citoyen (CEC) sont utilisées à titre subsidiaire, c'est-à-dire après l'utilisation des heures inscrites au compte personnel de formation (CPF).

² Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée conclue, le 3 octobre 2017, entre la Caisse des dépôts et consignations, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Ce projet professionnel peut correspondre à une promotion interne, à une mobilité (fonctionnelle ou géographique), à une reconversion dans le secteur privé ou, pour les agents risquant d'être déclarés inaptes à l'exercice de leurs fonctions, à un reclassement professionnel¹.

Depuis 2017, l'article 22 du titre I^{er} du statut de la fonction publique² reconnaît aux agents la **possibilité de bénéficier d'un « accompagnement personnalisé destiné à (les) aider à élaborer et (à) mettre en œuvre (leur) projet professionnel »**.

En pratique, cette mission de « **conseiller en évolution professionnelle** » relève des services RH des employeurs publics. Elle est également remplie par l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) pour la fonction publique hospitalière et par les centres de gestion pour les collectivités territoriales affiliées. À titre d'exemple, le centre de gestion de Loire Atlantique a prévu d'affecter un ETP et demi de catégorie A à cette mission, ce qui n'est pas neutre sur le plan budgétaire.

Le décret n° 2017-928 du 6 mai 2017³ permet également aux agents publics de s'adresser au **service public régional de l'orientation (SPRO)**⁴, notamment pour préparer une mobilité vers le secteur privé. **Cet accompagnement reste toutefois très théorique**, ses modalités concrètes n'ayant fait l'objet d'aucun échange entre les employeurs publics et les structures du SPRO.

Le périmètre des formations éligibles au compte personnel d'activité est relativement large. Ces formations doivent s'inscrire dans la mise en œuvre d'un projet d'évolution professionnelle ; elles ne doivent pas nécessairement être diplômantes ou certifiantes⁵ et ne figurent pas obligatoirement dans le catalogue de formation de l'employeur.

Les demandes de formation issues du CPA sont formulées par l'agent ; pour les refuser, l'administration doit suivre une procédure précisément définie par le statut général de la fonction publique.

¹ À l'inverse, les formations statutaires et les formations aux « fonctions actuellement exercées » ne sont pas incluses dans le CPA. Elles relèvent des « obligations de chaque employeur au titre de l'accompagnement de la qualification de ses agents aux exigences des métiers et des postes de travail » (Source : DGAFP).

² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

³ Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁴ Prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail, le service public régional de l'orientation est mis en œuvre par les régions et vise à « garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité ». Sont notamment habilités au titre du SPRO : Pôle emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et les missions locales.

⁵ Contrairement aux formations professionnelles dans le secteur privé.

L'instruction de la demande de formation¹

L'agent public saisit par écrit son employeur d'une demande de formation au titre de son compte personnel d'activité (CPA).

Une **réponse motivée** doit lui être transmise dans un délai de **deux mois**, le silence de son employeur valant rejet, par dérogation à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration.

L'employeur peut s'opposer à une formation pour l'un des motifs suivants : les nécessités du service public, l'insuffisance des crédits disponibles, l'inadéquation entre la formation et le projet d'évolution professionnelle de l'agent, *etc.*

Il lui est toutefois interdit de s'opposer à une formation permettant à l'agent d'acquérir le socle de connaissances prévu aux articles D. 6113-1 à D. 6113-5 du code du travail ; le bénéfice d'une telle formation peut uniquement être différé d'une année.

Tout refus de formation peut être contesté auprès de l'instance paritaire compétente². Cette dernière est obligatoirement saisie lorsqu'une même demande de formation a été refusée à trois reprises.

Les droits à formation inscrits dans le compte personnel d'activité (CPA) sont attachés à l'agent et sont donc « portables ». Lorsqu'un agent change d'employeur public ou effectue une mobilité vers le secteur privé, il conserve ses droits et les journées de formation correspondantes sont financées par le nouvel employeur³.

Par rapport au droit individuel à la formation (DIF), le compte personnel d'activité offre ainsi de **nouvelles perspectives aux agents publics.**

¹ Article 22 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

² Soit la commission administrative paritaire (CAP) pour les fonctionnaires et la commission consultative paritaire (CPP) pour les contractuels de droit public.

³ Réciproquement, lorsqu'un salarié de droit privé intègre la fonction publique, il conserve ses droits à formation acquis dans le secteur privé.

Les principales différences entre le droit individuel à la formation (DIF, ancien dispositif) et le compte personnel d'activité (CPA, nouveau dispositif)

	Droit individuel à la formation (DIF)	Compte personnel d'activité (CPA)
Personnes éligibles	. Fonctionnaires . Contractuels de droit public justifiant d'au moins une année de service	Tous les fonctionnaires et les contractuels de droit public
Prise en compte de l'engagement citoyen	Non	Oui
Portabilité	Entre employeurs publics uniquement	Entre employeurs publics et privés
Plafond	120 heures	150 heures, portées à 400 heures pour les agents de catégorie C non titulaires d'un CAP ou d'un BEP + 60 heures au titre de l'engagement citoyen
Alimentation	20 heures par an	Entre 12 et 48 heures par an + 20 heures au titre de l'engagement citoyen
Prise en compte des périodes de travail à temps partiel dans l'alimentation	Au prorata des heures effectuées	Assimilation à un temps complet
Formations éligibles	Formations en lien avec le poste, inscrites au plan de formation et relevant soit de la formation de perfectionnement, soit de la préparation aux concours	Toutes les formations s'inscrivant dans le projet d'évolution professionnelle de l'agent
Possibilité de consulter ses droits sur Internet	Non	Oui <i>(portail en cours de conception)</i>

Source : commission des lois du Sénat

La réussite du compte personnel d'activité (CPA) dépendra de la manière dont les agents publics s'approprieront ce nouvel outil pour connaître leurs droits et solliciter des journées de formation auprès de leur employeur.

Or, comme l'ont montré les auditions de votre rapporteur, **les agents ont parfois des difficultés à « actionner » leurs droits à formation** (connaissance insuffisante de leurs droits, difficulté d'articuler l'exercice de leurs fonctions et le suivi de journées de formation, etc.).

C. UNE NOUVELLE MISSION POUR LES EMPLOYEURS PUBLICS : FAIRE VIVRE LE CPA

Les employeurs publics sont appelés à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du compte personnel d'activité. En l'état, ils manquent toutefois d'informations sur le fonctionnement de ce nouveau dispositif.

1. L'instruction des demandes de formation du CPA et leur financement

Les employeurs publics sont responsables de l'instruction des demandes de formation formulées par leurs agents mais également de leur financement¹. Ils prennent en charge les **frais pédagogiques** des formations et ont la possibilité d'assumer les **frais de déplacement** supportés par leurs agents.

L'article 9 du décret n° 2017-928 du 6 mai 2017² autorise les employeurs à fixer des **plafonds de prise en charge**³ pour conserver une certaine souplesse et s'adapter à l'hétérogénéité des budgets de formation.

L'enjeu pour les employeurs est ainsi de dégager une enveloppe budgétaire suffisante pour satisfaire, dans la mesure du possible, les demandes de formation de leurs agents.

2. L'alimentation et la décrémentation du CPA

Les employeurs publics sont partie prenante dans l'alimentation et la décrémentation du compte personnel d'activité, opérations qui devraient débiter en 2018.

a) L'alimentation des droits à formation : une opération partiellement automatisée

Deux situations sont à distinguer concernant l'alimentation initiale du CPA :

- pour les fonctionnaires, l'alimentation sera directement réalisée par la Caisse des dépôts et consignations à partir des fichiers du régime additionnel de la fonction publique (RAFP)⁴ ; l'employeur aura toutefois la

¹ Sauf dans le cas très spécifique du compte d'engagement citoyen (CEC, voir supra).

² Décret relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

³ Ces plafonds sont fixés par arrêté ministériel dans la fonction publique de l'État, par l'organe délibérant dans la fonction publique territoriale et par l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière.

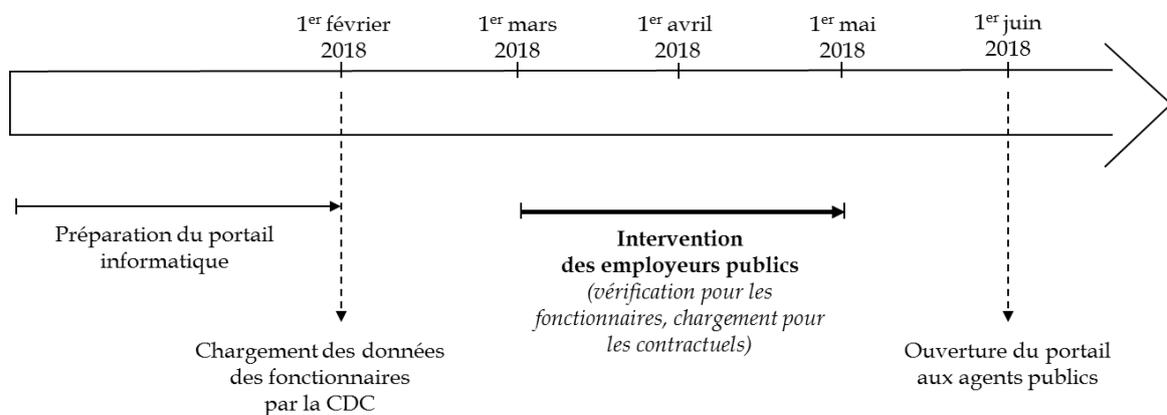
⁴ Le RAFP est le régime de retraite complémentaire des agents publics créé en 2005, en complément de la retraite de base.

responsabilité de vérifier les compteurs initiaux, notamment pour y intégrer les heures cumulées au titre du droit individuel à la formation (DIF)¹ ;

- **pour les contractuels de droit public, l'opération s'annonce plus compliquée.** Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les employeurs devront soit transmettre ces données à la Caisse des dépôts et consignations via une plateforme d'échanges, soit les saisir directement sur le portail www.moncompteactivite.gouv.fr.

Dans le planning envisagé par le Gouvernement, les employeurs publics disposeront de deux mois pour réaliser l'ensemble de ces opérations.

Le planning envisagé pour l'ouverture aux agents publics du CPA



Source : Commission des lois du Sénat, à partir des informations transmises par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Théoriquement, une fois le compte personnel d'activité initialisé, les employeurs n'auront plus à intervenir, la Caisse des dépôts et consignations alimentant chaque année le CPA des fonctionnaires et des contractuels de droit public à partir des données de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

En l'état du projet, l'abondement des droits du CPA pour risque d'inaptitude (+ 150 heures au maximum) relèvera toutefois de la gestion RH de chaque employeur et ne pourra pas être inscrit sur le portail internet, ce qui ajoutera à la complexité du dispositif.

b) La décrémentation des droits à formation : une opération qui s'annonce complexe

Chaque année, les employeurs publics devront soustraire aux comptes personnels d'activité les formations professionnelles réalisées par leurs agents.

¹ Les heures de formation préalablement acquises au titre du DIF sont comptabilisées dans le compte personnel d'activité. Néanmoins, la gestion du DIF n'étant pas informatisée, chaque employeur public devra contrôler l'inscription des heures DIF dans le CPA.

La DGAFP envisage deux techniques de **décrémentation** :

- une saisine directe par les employeurs publics sur le portail www.moncompteactivite.gouv.fr, notamment pour préciser le libellé, la durée et la date des formations ;

- un échange direct d'informations entre la Caisse des dépôts et consignations et le système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) des employeurs publics. À ce jour, **aucun SIRH ne propose toutefois cette fonctionnalité**, dont le développement pourrait nécessiter plusieurs années.

Les employeurs publics devront également articuler le compte personnel d'activité, d'une part, et les autres dispositifs de formation, d'autre part.

**L'articulation complexe entre le CPA et les autres dispositifs de formation :
l'exemple du congé pour bilan de compétences**

Tous les cinq ans, un agent public bénéficie d'un **congé pour bilan de compétences d'une durée de 24 heures**¹. Ce congé ne s'inscrit pas dans le périmètre du compte personnel d'activité.

Néanmoins, si l'agent a épuisé ses 24 heures de congé pour bilan de compétences, il peut réaliser un autre bilan en utilisant son compte personnel d'activité.

Dans l'hypothèse où l'agent utiliserait 10 heures de son CPA pour réaliser un nouveau bilan de compétences², l'employeur public aurait la charge d'accéder au portail www.moncompteactivite.gouv.fr pour décrémenter ces 10 heures sur le compte de l'agent.

3. La nécessité de mieux informer les employeurs publics

Les employeurs publics ont un rôle essentiel à jouer pour aider leurs agents à s'approprier leur compte personnel d'activité.

L'alimentation initiale des CPA nécessitera ainsi un fort engagement des employeurs publics dès 2018 : ils devront faire œuvre de pédagogie pour présenter les apports de ce nouvel outil, son mode de fonctionnement et les formations éligibles.

À ce jour, les employeurs publics ne disposent pas de suffisamment d'informations pour faire fonctionner le compte personnel d'activité, comme l'ont attesté les auditions de votre rapporteur.

Le guide d'utilisation du compte personnel d'activité, en cours de préparation à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), constituera une étape importante mais pas suffisante. **Votre rapporteur considère qu'il est urgent d'organiser et de coordonner des actions de sensibilisation au plus près des employeurs et des agents**

¹ Article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

² En plus des 24 heures du congé pour bilan de compétences.

publics. Sans effort de pédagogie, le compte personnel d'activité (CPA) pourrait connaître les mêmes difficultés que le droit individuel à la formation (DIF).

*

* *

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 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Mme Véronique Gronner, cheffe du service des parcours de carrière et des politiques salariale et sociales

M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines

Mme Marie-Alix Meier, adjointe au chef du bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux

M. Kévin Gauliard, chargé d'études juridiques en charge du compte personnel d'activité au bureau de la formation professionnelle tout au long de la vie

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Mme Isabelle Laborde, secrétaire nationale

Fédération syndicale unitaire (FSU)

M. Régis Metzger, secrétaire national

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Mme Marie-Christine Caraty, présidente du syndicat CGC-DGFIP (syndicat de la direction générale des finances)

Fédération Autonome de la Fonction Publique (FA-FP)

Mme Caroline Charruyer, vice-présidente en charge de la formation et membre du Conseil commun de la fonction publique (CCFP)

M. Éric Labourdette, secrétaire général de la FA Santé, membre du CCFP

Caisse des dépôts et consignations

M. Alain Beuzelin, directeur des retraites et de la solidarité par intérim

M. Arnaud Cartron, directeur de projet du compte personnel de formation

Mme Aurélie Brunon, chargée de relations institutionnelles

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Cécile Raquin, adjointe au directeur général des collectivités locales

Mme Ève Perennec-Segarra, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

M. Yohann Nedelec, administrateur du conseil d'administrateur du CNFPT

M. Christophe Guerin-Linxe, conseiller technique du président

Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)

M. Thierry Sénamaud, directeur

Mme Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques

Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)

Mme Emmanuelle Quillet, directrice générale

M. Bertrand Longuet, directeur général adjoint

Association des DRH des grandes collectivités

M. Johan Theuret, président

LISTE DES DÉPLACEMENTS

PANTIN

Mercredi 25 octobre 2017

CENTRE INTERDÉPARTEMENTAL DE GESTION DE LA PETITE COURONNE

Rencontre avec **Mme Sylvie Husson**, directrice générale du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, **Mme Anne Wahl**, directrice des ressources humaines, **Mme Françoise Zucca**, directrice de l'expertise statutaire et des organismes paritaires, **Mme Maud Berry**, référent déontologue, et **Mme Sabrina Baringthon**, chef du service handicap.