



...le projet de loi de finances (PLF) pour 2021

AVIS « FONCTION PUBLIQUE »

Réunie le 24 novembre 2020 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné l'avis budgétaire « fonction publique » présenté par Catherine Di Folco (Apparentée Les Républicains – Rhône).

Les 5,56 millions d'agents publics sont en première ligne pour assurer la continuité du service face à l'épidémie de covid-19, que ce soit à l'hôpital (21 % des agents), dans les collectivités territoriales (35 %) ou dans l'administration de l'État (44 %).

La commission des lois salue leur engagement et leur réactivité face au bouleversement de leurs conditions de travail. Elle demande au Gouvernement d'évaluer le nombre d'agents publics touchés par le virus, information qui fait encore défaut.

Cette période difficile ne doit pas empêcher la mise en œuvre de **la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**, qui donne de nouveaux outils aux employeurs pour moderniser la gestion de leurs ressources humaines (simplification du dialogue social, contrat de projet, rupture conventionnelle, etc.).

Près d'un an et demi après la promulgation de la loi, la commission déplore que des mesures d'application manquent encore à l'appel, notamment en ce qui concerne les autorisations spéciales d'absence, les commissions administratives paritaires et la détermination du centre des intérêts matériels et moraux de nos compatriotes ultramarins (CIMM).

Sur le plan budgétaire, le Gouvernement a renoncé à ses objectifs de réduction des effectifs de l'État, alors que sa masse salariale continue d'augmenter.

1. LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT : STABILISATION DES EFFECTIFS ET AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE

A. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS, BIEN LOIN DES ENGAGEMENTS INITIAUX DU GOUVERNEMENT

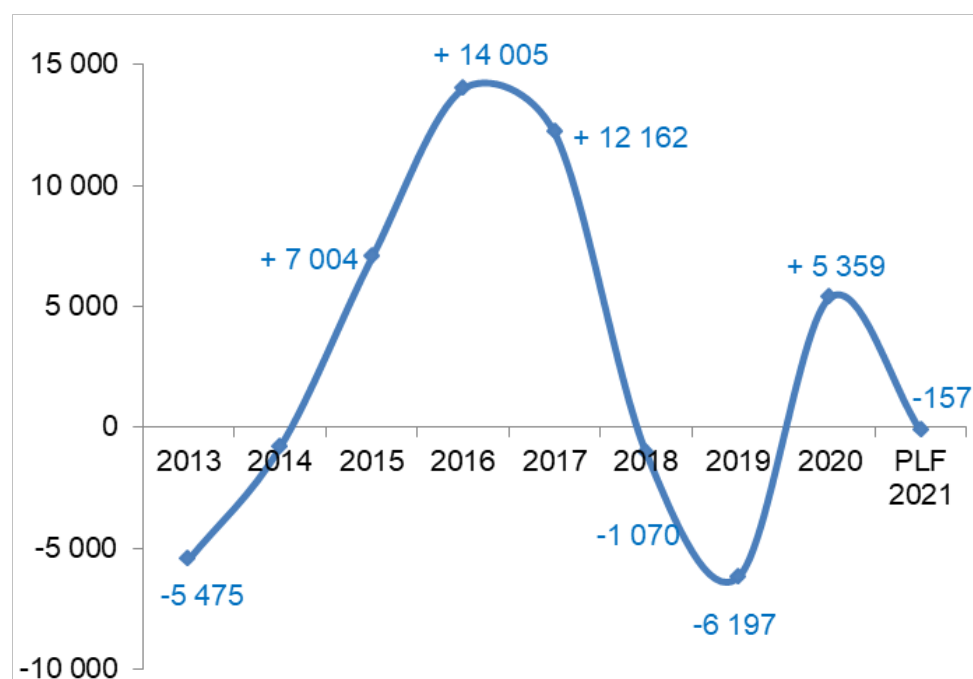
Le PLF pour 2021 prévoit de **supprimer 157 équivalents temps plein (ETP) dans la fonction publique de l'État, sur un total de 2,47 millions d'agents**. L'effort porterait, une fois encore, sur les opérateurs (- 146 ETP), seuls 11 ETP étant supprimés dans les ministères.

Les secteurs régaliens et l'enseignement supérieur seraient préservés, les suppressions de postes portant principalement sur les finances (52 % de l'effort), la transition écologique (23 %) et le travail (12 %). Le ministère de la santé et ses opérateurs bénéficieraient de 76 ETP supplémentaires, ce qui peut paraître faible au regard de leur mobilisation pour faire face à la crise sanitaire.

Au total, **seuls 2 065 ETP seraient donc supprimés dans l'administration de l'État depuis 2018**, bien loin des efforts nécessaires pour compenser la création de 26 883 ETP entre 2013 et 2017 et des 50 000 suppressions de postes annoncées en début de quinquennat¹. Même l'objectif fixé à l'issue du Grand débat national – supprimer 10 500 postes pendant le quinquennat – paraît hors d'atteinte : il faudrait supprimer 8 435 ETP en 2022, ce qui semble peu réaliste.

¹ Cet objectif figurant toujours à l'article 10 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2021
Effectifs de la FPE	- 5 475	- 813	+ 7 004	+ 14 005	+ 12 162	- 1 070	- 6 197	+ 5 359	- 157
TOTAL	Quinquennat précédent : + 26 883					Quinquennat en cours : - 2 065			

Source : commission des lois du Sénat

Selon le Gouvernement, c'est le « *contexte sanitaire et économique qui fragilise les perspectives de tenue des objectifs des plans de transformation des ministères* »¹. Cette explication peine toutefois à convaincre : **les difficultés pour maîtriser les effectifs de l'État datent d'avant la crise**. Annoncée en 2019 pour accompagner la réorganisation de l'administration, **l'agence de reconversion des agents de l'État n'est toujours pas en place**.

Le rapporteur déplore un manque de volonté du Gouvernement : lors de son audition, Amélie de Montchalin a d'ailleurs déclaré qu'elle n'était pas « la ministre des effectifs mais celle de la qualité du service public ».

S'agissant de l'organisation de l'État, le Gouvernement souhaite **renforcer la déconcentration**, un objectif déjà annoncé par les circulaires des 24 juillet 2018 et 5 juin 2019.

Comme s'y est engagé le Premier ministre, « *toutes les créations d'emplois qui seront autorisées par le PLF pour 2021 seront affectées, sauf exception justifiée, dans les services départementaux de l'État, et aucune dans les administrations centrales* »².

De nouvelles souplesses doivent aussi être apportées pour faciliter la gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² Compte rendu de l'Assemblée nationale, première séance du 15 juillet 2020.

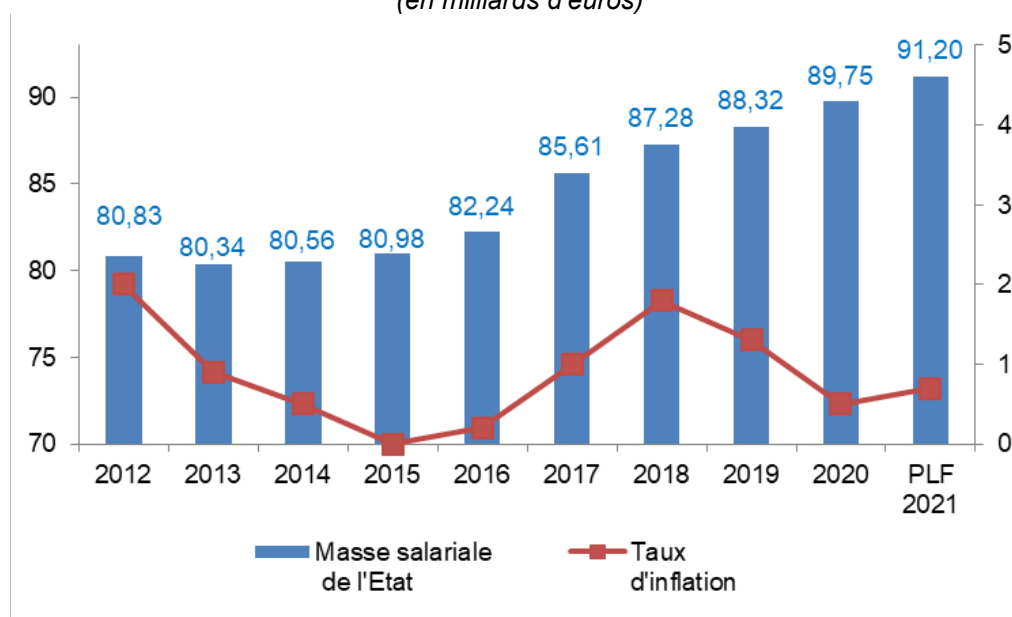
B. UNE HAUSSE INÉLUCTABLE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

La masse salariale de l'État atteint **91,20 milliards d'euros en PLF pour 2021**, ce qui représente près de 18 % du budget général. Malgré le gel du point d'indice, **elle augmente de 1,45 milliard d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2020.

Les principaux facteurs expliquant l'augmentation de la masse salariale de l'État

- L'effet mécanique du glissement vieillesse-technicité (**GVT**) : + 450 millions d'euros ;
- Les **mesures catégorielles** : + 675 millions d'euros, dont 460 millions pour la revalorisation des primes dans l'éducation nationale et 78 millions pour l'achèvement de l'accord « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) ;
- Les mesures issues du **rendez-vous salarial de juillet 2020** : + 200 millions d'euros, notamment pour harmoniser certains régimes indemnitaires ;
- Les effets de la création de postes : + 100 millions d'euros.

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



Source : commission des lois du Sénat

L'accord « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR)

PPCR est le fruit d'une négociation entre le précédent gouvernement et les organisations syndicales, ouverte le 7 octobre 2014 et clôturée le 17 juillet 2015.

Cet accord poursuit deux principaux objectifs : **transformer une partie des primes des fonctionnaires en points d'indice** pour augmenter la pension des futurs retraités¹ et **renover les grilles indiciaires** pour étendre l'amplitude entre le début et la fin de carrière. Il prendra fin en 2021 et non en 2020 comme initialement prévu².

Au total, **PPCR aura coûté 3,59 milliards d'euros pour les trois versants de la fonction publique**, dont 1,88 milliard pour l'État, 939 millions pour les collectivités territoriales et 773 millions pour les hôpitaux³.

¹ Accroître l'indice des fonctionnaires permet de rehausser leur pension de retraite, qui est calculée à partir du traitement indiciaire et non des primes.

² L'année 2018 a constitué une « année blanche », l'actuel Gouvernement ayant reporté d'un an la mise en œuvre de l'accord PPCR afin de garantir sa soutenabilité financière.

³ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

C. LE RIFSEEP : UN RÉGIME INDEMNITAIRE QUI MARQUE LE PAS

Pour harmoniser les primes des agents, l'État développe depuis 2014 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (**RIFSEEP**).

Le RIFSEEP s'articule autour de deux composantes :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (**IFSE**), fixée selon la nature des fonctions exercées par l'agent (technicité, encadrement, expérience requise, etc.) ;
- le complément indemnitaire annuel (**CIA**), qui valorise son engagement professionnel et peut représenter jusqu'à 25 % du total du RIFSEEP.

La généralisation du RIFSEEP dans les services de l'État était prévue en janvier 2017, avant d'être reportée en janvier 2020. Cet objectif n'est toutefois pas atteint : le nombre d'agents couverts « plafonne » à 360 000, ce qui représente moins de 15 % des effectifs de l'État. Si les négociations se poursuivent avec certains corps, de nombreux postes restent exclus, comme les directeurs d'administration centrale.

Le Gouvernement a d'ailleurs abandonné tout projet de planification. Il a abrogé le calendrier de déploiement du RIFSEEP – qui prévoyait des échéances annuelles pour l'adhésion de chaque corps – et supprimé l'indicateur budgétaire correspondant. Désormais, la décision d'adhésion pourrait, « *le cas échéant, être prise au cas par cas, en fonction du contexte et de la politique RH des employeurs concernés* »¹.

Le rapporteur s'inquiète du coup d'arrêt porté au déploiement du RIFSEEP, d'autant plus que ce régime n'intègre toujours pas les résultats du service comme le Sénat le réclame depuis 2018

Alors que le RIFSEEP valorise les résultats individuels des agents, le Sénat propose d'y inclure une approche collective, notamment pour les postes de catégorie B et C. Le RIFSEEP étant connu de tous, il s'agirait de l'outil le plus efficace pour valoriser les résultats collectifs obtenus par un service.

Le déploiement du RIFSEEP dans le versant territorial : une étape décisive a été franchie

Les employeurs territoriaux peuvent également mettre en œuvre le RIFSEEP, sur la base du volontariat. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, plus de 75 % des collectivités territoriales ont fait ce choix, dont 83 % des communes de 3 500 et 20 000 habitants et la totalité des régions.

Initialement, le déploiement du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale (FPT) dépendait des choix de l'État : pour intégrer ce régime, les cadres d'emplois de la FPT devaient attendre l'adhésion des corps équivalents dans l'administration de l'État. Cet « arrimage » a provoqué de nombreux retards, notamment pour les ingénieurs et les techniciens territoriaux.

De manière opportune, cet obstacle a été levé par le décret du 27 février 2020² : désormais, les collectivités territoriales peuvent utiliser un corps de référence « alternatif » pour mettre en place le RIFSEEP. À titre d'exemple, les techniciens territoriaux sont assimilés aux techniciens supérieurs du développement durable, qui ont déjà adhéré à ce régime indemnitaire.

À l'instar des agents de l'État, le RIFSEEP des collectivités territoriales n'intègre pas de dimension collective. Le Gouvernement a préféré simplifier la prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPCS)³, qui reste toutefois peu connue des employeurs.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² Décret relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale.

³ Depuis novembre 2019, la PIPCS peut être versée sur la base d'objectifs semestriels et pas uniquement annuels. Son plafond a été doublé, passant de 300 à 600 euros.

D. LA PRIME « COVID-19 » : DE GRANDES DISPARITÉS ENTRE LES MINISTÈRES

Le RIFSEEP n'exclut pas l'attribution d'autres primes, comme la prime « covid-19 » versée aux agents ayant garanti la continuité des services publics pendant la crise sanitaire.

Au 30 septembre 2020, cette nouvelle prime a été versée à 162 852 agents de l'État¹, son montant pouvant être de 330, 660 ou 1 000 euros.

La prime a représenté un coût de 97,13 millions d'euros, avec des situations très hétérogènes en fonction des ministères : certains ont atteint ou dépassé le plafond qui leur était fixé (services du Premier ministre, justice, travail, armées), alors que d'autres ont procédé à des versements beaucoup plus limités (santé et intérieur).

Versement de la prime « covid-19 »

Ministères	Primes versées au 30 septembre 2020 (en euros)	Nombre de bénéficiaires	Plafond de la prime pour chaque ministère (en euros)	Primes versées / plafond de la prime
Économie, finances et comptes publics	16 288 627	31 608	21 318 050	76 %
Agriculture et alimentation	2 850 930	3 331	8 300 000	34 %
Armées	4 601 520	3 774	4 315 820	107 %
Cohésion des territoires	0	0	75 070	0 %
Culture	0	0	500 000	0 %
Éducation nationale et jeunesse	22 461 535	46 546	53 149 000	42 %
Enseignement supérieur, recherche et innovation	183 820	294	11 825 510	2 %
Europe et affaires étrangères	343 980	512	3 024 160	11 %
Intérieur	17 720 720	27 683	91 331 310	19 %
Justice	27 048 009	40 553	27 650 000	98 %
Services du Premier ministre	551 330	889	470 700	117 %
Solidarités et santé	1 664 180	2 309	7 397 000	22 %
Sport	0	0	30 070	0 %
Transition écologique et solidaire	1 513 090	2 428	6 103 830	25 %
Travail	1 713 940	2 634	1 730 000	99 %
Contrôle et exploitation aériens	192 980	291	NC	NC
TOTAL	97 134 662	162 852	237 220 520	41 %

Source : commission des lois du Sénat

Pour expliquer cette différence de traitement entre les ministères, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) indique que certains attendraient la fin de l'année civile pour verser la prime « covid-19 », tandis que d'autres auraient privilégié des dispositifs indemnitaires plus classiques.

Ce sujet doit toutefois faire l'objet d'une vigilance extrême et d'un nouvel examen en début d'année prochaine. L'engagement des agents publics pendant la crise sanitaire et doit être valorisé à sa juste mesure, comme le Gouvernement s'y est engagé.

¹ Hors les versants hospitalier et territorial, pour lesquels ce chiffre n'est pas encore disponible.

2. LE PROGRAMME 148 : RENFORCER LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES ET L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Le programme 148 « *Fonction publique* » finance les actions interministérielles en matière de formation (39 % du programme), d'action sociale (58 %) et de gestion des ressources humaines (3 %). Malgré son intitulé générique, il n'intervient qu'à titre subsidiaire, en complément des initiatives de chaque ministère.

En PLF pour 2021, le programme intègre la nouvelle mission « *Transformation et fonction publiques* », qui comprend quatre composantes supplémentaires¹.

Son montant s'établit à 224,37 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse notable de 6,87 % par rapport à l'exercice 2020.

A. UN NOUVEL EFFORT POUR DÉVELOPPER LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES

Il existe aujourd'hui 27 classes préparatoires intégrées (CPI), qui comptent 714 élèves. Ces classes accompagnent les étudiants et les demandeurs d'emploi de condition modeste dans la préparation des concours de l'État et des hôpitaux (ENA, IRA, Institut national du patrimoine, École des hautes études en santé publique, etc.). Le rapporteur défend ce modèle de méritocratie républicaine depuis de nombreuses années².

Le profil des élèves de CPI

- 46 % sont des demandeurs d'emploi, 48 % des étudiants et 6 % des personnes sans profession au moment de leur entrée dans le dispositif ;
- 74 % déclarent des revenus annuels inférieurs à 20 000 euros ;
- 90 % bénéficient de l'allocation pour la diversité, certaines CPI proposant également un logement à leurs étudiants ;
- 29 % sont issus des quartiers prioritaires de la politique la ville (QPV) mais seulement 6 % des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Le Gouvernement propose trois mesures pour renforcer les classes préparatoires intégrées :

- **Créer 1 000 places supplémentaires**, pour un coût évalué à 7 millions d'euros en CP ;
- **Doubler le montant de l'allocation pour la diversité**, qui passerait de 2 000 à 4 000 euros par élève et par an³ ;
- **Établir un cahier des charges commun** à toutes les classes, prévoyant notamment que leurs formations deviennent « diplômantes ».

Le rapporteur regrette toutefois que le modèle des CPI ne soit pas étendu à la fonction publique territoriale, dans laquelle il convient pourtant d'encourager la diversification des profils. Le Gouvernement et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) envisagent ce projet depuis au moins deux ans, sans résultat pour l'instant.

B. LES CONSÉQUENCES DU RENDEZ-VOUS SALARIAL DE JUILLET 2020

Afin de financer les engagements pris par le Gouvernement, le budget de l'action sociale interministérielle augmente de 5,3 millions d'euros en PLF pour 2021. Seul le nombre de chèques-vacances diminuerait, sans doute en raison de la crise sanitaire.

¹ Rénovation des cités administratives, fonds pour la transformation de l'action publique (FATP), fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH), innovation et transformation numériques.

² Voir, notamment, l'avis « *Fonction publique* » n° 170 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2016.

³ Pour les autres bénéficiaires de l'allocation pour la diversité, qui n'étudient pas en CPI, son montant serait maintenu à 2 000 euros par an.

L'action sociale interministérielle : les principales évolutions

Prestations	Nombre actuel de bénéficiaires	Cible pour 2021	Évolution
Chèques emploi-service universels (CESU) pour la garde des enfants de moins de 6 ans	63 000 parents	96 000 parents	+ 52,38 %
Réservation de places en crèche	3 600 berceaux	5 000 berceaux	+ 38,89 %
Aide à l'installation des personnels de l'État	10 500 agents	11 000 agents	+ 4,76 %
Chèques vacances	130 000 agents	124 000 agents	- 4,62 %

Source : commission des lois du Sénat

Les coûts de gestion de l'action sociale interministérielle restent toutefois très élevés : sur 100 euros d'aide, 5,26 euros servent à rémunérer les prestataires extérieurs de l'administration, pour un coût annuel de 6,85 millions d'euros. La cible annoncée lors de l'examen du PLF pour 2020 (4,3 %) n'a pas été respectée.

3. DES INQUIÉTUDES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'apprentissage reste sous-développé dans l'administration : en France, le secteur public emploie environ 5 % des apprentis, alors que l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux représentent près de 20 % des actifs.

Les problèmes de débouchés demeurent : à l'exception des agents de catégorie C, les apprentis doivent passer un concours pour être titularisés à leur poste. Seuls 10 % des apprentis du secteur public s'y insèrent dès l'obtention de leur diplôme, le plus souvent en CDD¹.

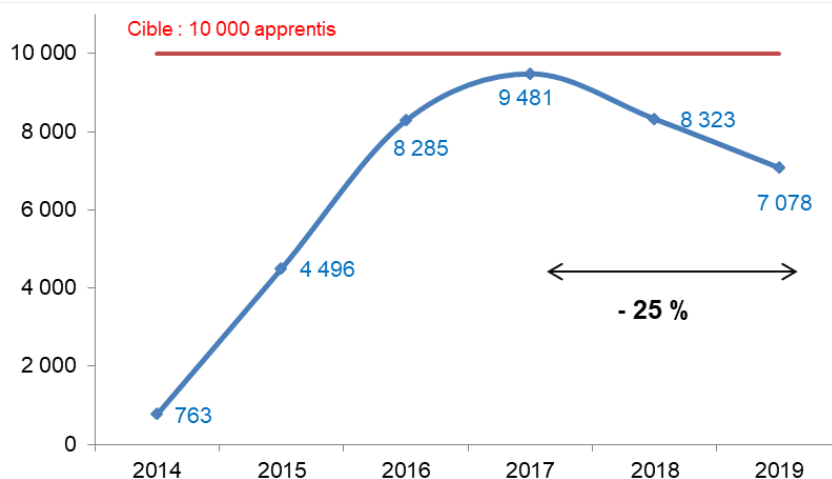
À titre expérimental, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet aux employeurs de titulariser des apprentis en situation de handicap, après vérification de leur aptitude professionnelle. Cette expérimentation, qui se poursuit jusqu'en août 2025, devra être suivie avec la plus grande attention.

A. UNE BAISSÉ DU NOMBRE D'APPRENTIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

L'État s'était fixé comme objectif d'employer 10 000 apprentis dès la rentrée 2016.

Quatre ans plus tard, cet objectif n'est toujours pas atteint : le nombre d'apprentis a même baissé de 25 % depuis deux ans, pour s'établir en 2019 à 7 078 apprentis dans les services de l'État.

Évolution de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État (stock)



Source : commission des lois du Sénat

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Alors que l'État emploie 44 % des agents publics, il ne représente que 35 % des recrutements d'apprentis dans l'administration.

Nombre de contrats d'apprentissage conclus en 2019 (flux)

	État	Collectivités territoriales	Hôpitaux
Valeur absolue	4 944	8 535	826
Part dans le recrutement d'apprentis dans le secteur public	34,56 %	59,66 %	5,77 %

Source : commission des lois du Sénat

L'État a pris du retard sur l'apprentissage, alors même que la France n'a jamais compté autant d'apprentis : 491 000 contrats d'apprentissage étaient en cours à la fin de l'année 2019 (secteurs privé et public confondus), en hausse de 16 % par rapport à l'année précédente¹.

Le Premier ministre a publié une circulaire le 8 juillet 2019 afin de « relancer la dynamique des recrutements d'apprentis »². **L'objectif de recruter 11 129 apprentis en 2020 reste toutefois largement hors d'atteinte.**

Comme l'année dernière, **le rapporteur regrette le manque de coordination entre les ministères**. En l'absence de cadrage national, **chaque ministère doit négocier les conditions de prise en charge de ses apprentis avec les centres de formation des apprentis (CFA)**, ce qui constitue une perte d'efficacité.

Pour l'État, l'apprentissage représente aussi un enjeu financier, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ayant entraîné **une forte augmentation des coûts de formation**. Ces derniers sont passés de 5 000 euros par an et par apprenti en 2018 à 6 500 euros en 2019, en cohérence avec les « niveaux de prise en charge [...] déterminés par les branches professionnelles » du secteur privé et validés par le nouvel organisme France compétences³.

En conséquence, **la commission des lois propose un amendement pour créer une dotation interministérielle de 15 millions d'euros**, sur l'exemple de ce que prévoyaient les lois de finances entre 2016 et 2018. Cette dotation aurait pour objectif d'inciter les ministères à recruter des apprentis en prenant en charge une partie de leur rémunération et de leurs frais de formation.

B. LE SOUTIEN AUX APPRENTIS DANS LE VERSANT TERRITORIAL

Les collectivités territoriales restent **les premiers employeurs d'apprentis dans le secteur public**, avec près de 60 % des contrats conclus.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique leur a apporté une nouvelle source de financement : **le CNFPT finance 50 % des frais de formation des apprentis pour les contrats conclus après le 1^{er} janvier 2020.**

Un mécanisme de compensation partielle a été mis en place pour éviter des conséquences trop lourdes sur le budget de l'établissement : chaque année, le Gouvernement fixera un plafond de financement pour le CNFPT, les dépenses supplémentaires étant prises en charge par **France compétences**.

Ce mécanisme de compensation pourrait être activé dès 2021 afin de stabiliser l'apport annuel du CNFPT à 25 millions d'euros. **À moyen terme, l'équilibre budgétaire de l'établissement n'est toutefois pas assuré** : son déficit pourrait atteindre 6 millions d'euros en 2021, avec le risque d'une nouvelle dégradation au cours des années suivantes. Le CNFPT estime que ses réserves budgétaires seront consommées dès 2024, ce qui lui imposerait de recourir à l'emprunt.

¹ Source : projet annuel de performance de la mission « Plan de relance », annexé au PLF pour 2021.

² Circulaire relative à la campagne 2019/2020 de recrutement d'apprentis au sein de la fonction publique de l'État.

³ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La participation du CNFPT au financement de l'apprentissage
(CP, en millions d'euros)

	2020	2021*	2022*
Coût de la prise en charge de 50 % des frais de formation	7,71	26,21	40
Plafond de prise en charge du CNFPT	25	25 <i>(hypothèse)</i>	25 <i>(hypothèse)</i>
Activation du mécanisme de compensation	NON	OUI	OUI
Contribution de France compétences	0	1,21	15
Coût pour le CNFPT	7,71	25	25

Source : commission des lois du Sénat.

** Les exercices 2021 et 2022 sont de simples projections, le plafond de prise en charge du CNFPT étant réévalué chaque année.*

Sous réserve de l'adoption de son amendement, la commission des lois a émis un AVIS FAVORABLE à l'adoption des crédits du programme 148 « Fonction publique » inscrits au PLF pour 2021.



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Catherine Di Folco

Rapporteur pour avis
Sénateur (App.
Les Républicains)
du Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>