



... le projet de loi de finances pour 2023

PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »

Les **crédits du programme « Fonction publique »**, qui financent le volet interministériel de la politique de ressources humaines de l'État, sont **stables** dans le projet de loi de finances pour 2023 par rapport à 2022, à périmètre constant.

Au-delà de cette stabilité, le rapporteur a souligné les défis majeurs auxquels la fonction publique et ses employeurs sont aujourd'hui confrontés. Alors que le vieillissement des effectifs en activité se poursuit dans les trois versants de la fonction publique, laissant augurer des départs à la retraite de plus en plus nombreux dans les années à venir¹, et que les employeurs publics font face à des difficultés de recrutement croissantes, **la question de l'attractivité de la fonction publique se pose avec une acuité particulière.**

Les trois dernières années ont certes été marquées par un certain nombre de réformes, dont la loi de transformation de la fonction publique². Pour la première fois depuis 2017, la valeur du point d'indice a en outre été augmentée ; si la commission salue cette mesure générale, qui est bienvenue dans un contexte de hausse de l'inflation³, elle souligne toutefois que **l'attractivité ne saurait se réduire à la rémunération.**

Les modalités d'accès à l'emploi public, la connaissance des métiers des trois versants dans leur diversité, les conditions de travail ainsi que le sens de l'engagement public pour les agents et la société entière constituent autant de facteurs à prendre en compte afin de renforcer l'attractivité de la fonction publique et fidéliser davantage les agents. Si des réponses ambitieuses ne sont pas apportées rapidement, la pérennité de la fonction publique pourrait être compromise, et avec elle, la qualité du service public apporté aux citoyens.

Convaincu du rôle que peut jouer l'apprentissage dans l'accès à l'emploi public, le rapporteur a salué **la poursuite de l'engagement financier de l'État en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale en 2023.**

Par ailleurs, le rapporteur a estimé nécessaire de **rétablir les indicateurs de performance relatifs à l'action sociale interministérielle** tels qu'ils existaient jusqu'en 2021, afin de permettre l'évaluation du coût et de l'efficacité des dispositifs en la matière. Sous réserve de l'adoption de cet amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique ».

¹ Fin 2020, la part des 50 ans et plus parmi les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique est de 41 % (source : rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023, p. 75).

² Dont un premier bilan devrait être dressé par la Cour des comptes à l'occasion de son prochain rapport public annuel.

³ L'inflation s'est élevée à 6,1% en juillet 2022 (contre 1,2 % en juillet 2021), et à 6,2 % en octobre 2022 (source : Insee).

1. DANS UN CONTEXTE DE STABILISATION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT, LA HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DES EMPLOYEURS PUBLICS EST PORTÉE PAR DES REVALORISATIONS SALARIALES INÉDITES

A. ALORS QUE LE GOUVERNEMENT VISE LA STABILITÉ DES EFFECTIFS, DES GAINS EN EMPLOIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE POURRAIENT DÉCOULER DE L'APPLICATION DES RÈGLES RELATIVES AU TEMPS DE TRAVAIL

1. À rebours de l'engagement pris lors du quinquennat précédent, le Gouvernement vise désormais la stabilité des effectifs

Au 31 décembre 2020, la fonction publique compte **5,66 millions d'agents**, dont 45 % sont employés par la fonction publique de l'État (FPE), 34 % par la fonction publique territoriale (FPT) et 21 % dans la fonction publique hospitalière (FPH).

S'agissant des effectifs de l'État, l'objectif officiel de stabilité a succédé à celui de suppression de postes, affiché durant les quatre premières années du quinquennat 2017-2022¹.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 prévoit même de **créer 10 764 équivalents temps plein travaillé (ETP) dans la fonction publique de l'État**. Cette hausse sera portée principalement par l'État (+ 8 975 ETP). Les créations de postes les plus importantes s'observeront dans les **ministères régaliens** (+ 3 069 ETP pour l'intérieur et l'outre-mer ; + 2 253 ETP pour la justice ; + 1 547 ETP pour les armées) ainsi que dans le **ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse** (+ 2 000 ETP).

2. L'obligation pour les collectivités de respecter la durée annuelle de travail de 1 607 heures

En 2021, les agents de la fonction publique à temps complet (hors enseignants) ont déclaré une durée annuelle effective de travail de **1 612 heures**². Cette moyenne dissimule des écarts importants entre les trois versants : 1 661 heures dans la FPE³ ; 1 579 heures dans la FPT ; 1 605 heures dans la FPH.

L'alignement du temps de travail dans la FPT sur la durée annuelle légale de 1 607 heures est toutefois en cours, en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a abrogé les régimes légaux dérogatoires de travail antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001⁴. Un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes a été accordé aux collectivités territoriales concernées pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail, qui doivent, aux termes de la loi, entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur détermination.

Dans sa décision QPC du 29 juillet 2022, le **Conseil constitutionnel** a considéré que, par cette disposition qui contribue à réduire les inégalités entre les agents et à faciliter leur mobilité, le législateur avait poursuivi un **objectif d'intérêt général**⁵. La mise en œuvre de cette mesure demeure toutefois encore inaboutie : si les collectivités relevant du bloc communal avaient jusqu'au **1^{er} janvier 2022** pour mettre en place les nouvelles règles, seuls les deux-tiers d'entre elles ont défini, au 1^{er} octobre 2022, les règles applicables en matière de temps de travail⁶. Une instruction sera par ailleurs prochainement adressée aux préfets afin de rappeler aux départements et aux régions l'échéance du **1^{er} janvier 2023** qui s'applique à eux.

¹ Entre 2018 et 2022, auront été supprimés 1 239 équivalents temps plein (source : réponse au questionnaire budgétaire).

² Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023, p. 131.

³ Soit le même niveau que dans le secteur privé.

⁴ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

⁵ Décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022, Commune de Bonneuil-sur-Marne et autres, considérant 9.

⁶ Près de 70 % des délibérations respectent les règles applicables en matière de temps de travail et n'ont appelé aucune observation de la part des services chargés du contrôle de légalité. Seul un faible nombre de délibérations ont été jugées illégales au titre du contrôle de légalité et ont donné lieu à quarante-huit déférés (source : DGCL, réponse au questionnaire budgétaire).

L'enjeu budgétaire associé aux régimes dérogatoires de durée du travail dans la FPT n'est pas négligeable ; la Cour des comptes a estimé en 2016 que l'allongement de la durée annuelle effective de travail dans la FPT par son alignement sur la durée légale constituerait un gain net pour la collectivité, et pourrait permettre à terme une réduction des effectifs d'environ 3 %¹. Ainsi, la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a récemment évalué le non-respect de la durée légale de travail par le conseil départemental des Bouches-du-Rhône à une perte annuelle de 203 ETP, représentant près de 10 millions d'euros². En tout état de cause, l'allongement du temps de travail constitue un levier important à la disposition des collectivités pour mieux maîtriser l'évolution de leur masse salariale³.

3. Une augmentation des recrutements dans la fonction publique hospitalière

Entre 2019 et 2022, les effectifs de la fonction publique hospitalière ont augmenté de **3 %**⁴. La plus forte part d'augmentation a eu lieu en 2020, du fait de la crise sanitaire (+ 1,8 %, soit + 21 400 agents).

B. UNE FORTE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT PORTÉE PAR DES MESURES GÉNÉRALES D'AMPLEUR INÉDITE

1. La revalorisation du point d'indice, après plus de cinq ans de « gel »

Dans le PLF pour 2023, la masse salariale de l'État hors pensions atteint **100,432 milliards d'euros**, soit une augmentation de 5,35 % par rapport à 2022⁵.

Cette forte augmentation est portée à titre principal par la **revalorisation du point d'indice de 3,5 %** annoncée lors de la conférence salariale du 28 juin 2022 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022⁶. Cette mesure générale – la première depuis février 2017⁷ – a un coût estimé en année pleine à 7,473 milliards d'euros pour les trois versants de la fonction publique, dont **3,213 milliards d'euros pour la fonction publique de l'État**⁸.

Par ailleurs, le solde du glissement **vieillesse-technicité** (GVT)⁹ correspondra en 2023 à une augmentation de 453 millions d'euros, tandis que le coût des créations de postes s'élèvera à 341 millions d'euros.

2. Des mesures catégorielles nombreuses

Ont également été annoncées lors de la conférence salariale du 28 juin 2022 des **mesures complémentaires** : la reconduction de la mesure de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) ; la revalorisation des débuts de carrière des agents de catégorie B au 1^{er} septembre 2022 pour les trois versants de la fonction publique ; la revalorisation et l'extension de la participation de l'État employeur aux frais de restauration ; l'extension du forfait mobilités durables.

¹ Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016, p. 176.

² Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives sur le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, octobre 2022.

³ Cour des comptes, rapport précité.

⁴ Source : enquête de la Fédération hospitalière de France sur la situation des ressources humaines, mai 2022.

⁵ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

⁶ Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

⁷ Entre juillet 2016 et février 2017, le point d'indice a augmenté de 1,2 %.

⁸ Le coût en année pleine s'élève à 2,272 milliards d'euros pour la fonction publique territoriale et à 1,988 milliard d'euros pour la fonction publique hospitalière (source : réponse au questionnaire budgétaire).

⁹ Il correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale.

Les revalorisations salariales dans le cadre du Ségur de la santé et du social

Signé le 13 juillet 2020, le protocole d'accord relatif aux personnels non médicaux a prévu une réévaluation des carrières et des rémunérations s'appuyant sur :

- un **complément de traitement indiciaire (CTI)** de 183 euros nets par mois à compter du 1^{er} décembre 2020 pour l'ensemble des personnels non médicaux des établissements publics de santé et des EHPAD publics (titulaires et contractuels), soit 1,5 million de professionnels ;
- des **revalorisations indiciaires**, échelonnées entre octobre 2021 (aides-soignants, auxiliaires de puériculture, infirmiers, entre autres) et avril 2022 (sages-femmes, directeurs des soins).

En conséquence, la masse salariale dans les établissements publics de santé et les EHPAD a augmenté de 16 % entre 2019 et 2022¹.

Les accords dits **Laforcade**, conclus le 28 mai 2021, ont étendu la revalorisation de 183 euros nets par mois aux professionnels soignants du secteur social et médico-social du champ non-lucratif et à ceux exerçant dans certains établissements publics sociaux ou médico-sociaux publics.

Lors de la **conférence des métiers du social et du médico-social** du 18 février 2022, le Gouvernement a annoncé l'extension au 1^{er} avril 2022 du CTI de 183 euros nets mensuels aux **professionnels de la filière socio-éducative**².

3. Le « chantier des carrières et des rémunérations » est en cours

Aucune autre mesure générale ne semble être prévue d'ici la fin de l'année, le Gouvernement ayant renvoyé l'ouverture de négociations sur les salaires au début de l'année 2023, soit après les élections professionnelles du 8 décembre 2022.

En outre, la **réforme des rémunérations de la haute fonction publique** fera l'objet de discussions prochaines ; une grille indiciaire unique pour le nouveau **corps interministériel des administrateurs de l'État** – au sein duquel seront intégrés les membres des grands corps de l'État mis en extinction, en application du décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021³ – devra notamment voir le jour.

Les conséquences de la future réforme des retraites pour la fonction publique

Si le Gouvernement prévoyait initialement d'aligner les règles de calcul des retraites des fonctionnaires sur celles en vigueur dans le privé, le ministre de la transformation et de la fonction publiques a annoncé en octobre 2022 que la réforme, paramétrique⁴, ne concernerait pas les fonctionnaires. En conséquence, les **modalités de calcul des pensions**⁴ **ainsi que les règles spécifiques aux catégories dites « actives »**⁵ **devraient être conservées.**

Pour autant, le recul de l'âge légal de départ à la retraite devrait s'appliquer aux fonctionnaires.

¹ Cette augmentation intègre une part conjoncturelle liée aux heures supplémentaires et majorations avant l'été 2022.

² Cette extension a été actée par l'article 44 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

³ Pris sur le fondement de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

⁴ Le montant de la pension de retraite des fonctionnaires étant calculé à partir des six derniers mois d'activité, et non pas des vingt-cinq dernières années comme c'est le cas pour les salariés du secteur privé.

⁵ Pour les agents relevant des catégories « actives » (soit 765 000 agents de la fonction publique, dont 59 % dans la fonction publique hospitalière et 23 % dans la fonction publique d'État), le départ à la retraite anticipé est possible.

2. AU-DELÀ DU PROGRAMME 148, L'ENJEU DE LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES DES EMPLOYEURS PUBLICS

Le programme 148 « Fonction publique »¹ finance les actions interministérielles en matière de formation (38 % du programme), d'action sociale (51 %) et de gestion des ressources humaines (11 %). Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il est mobilisé en complément des initiatives de chaque ministère.

Dans le PLF pour 2023, le **Fonds d'accompagnement interministériel aux ressources humaines** (FAIRH), créé en 2019 et dont les crédits avaient été intégrés au programme 148 dans le PLF pour 2022², est supprimé, son « *efficacité n'[ayant] pas été démontrée*³ ». Dès juillet 2021, la Cour des comptes avait souligné que la valeur ajoutée du FAIRH, chargé de promouvoir les outils ouverts par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, était limitée s'agissant de la détection des projets ; de plus, la consommation des plafonds de crédits était très faible⁴.

La suppression du FAIRH explique ainsi la diminution apparente des crédits du programme 148, qui s'établissent à **295 520 062 euros en autorisations d'engagement (AE)** et 300 973 842 euros en crédits de paiement (CP), contre respectivement 303 251 858 euros et 294 002 607 euros en loi de finances initiale pour 2022 ; en réalité, à **périmètre constant**, le montant du programme 148 connaît une **augmentation de 4,4 %** en autorisations d'engagement.

A. PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE ET ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE : DES INDICATEURS À AFFINER POUR PERMETTRE UNE VÉRITABLE ÉVALUATION

1. Les prestations d'action sociale interministérielle connaissent une augmentation du nombre de bénéficiaires

Le rapporteur regrette que les deux **indicateurs financiers** du programme annuel de performance (PAP) dans le PLF pour 2021 relatifs à l'action sociale interministérielle⁵ n'aient pas été réintroduits dans le PAP du PLF pour 2023 : ils permettaient une évaluation plus précise de l'efficacité et de l'efficacité des dispositifs en matière d'aide aux familles, d'aide au logement, de restauration ou encore d'aide au maintien à domicile.

L'indicateur retenu depuis le PLF pour 2022 du « **taux de satisfaction des bénéficiaires de certaines prestations d'action sociale** » ne permet en particulier pas de connaître les coûts de gestion des prestations d'action sociale, dont la maîtrise demeure un enjeu important ; du reste, le taux de satisfaction des bénéficiaires atteint déjà un niveau très élevé, si bien que les marges de progression pour les années à venir sont faibles. Aussi la commission a-t-elle adopté **l'amendement du rapporteur** visant à **réintroduire les deux indicateurs de performance relatifs à l'action sociale** tels qu'ils figuraient dans le PLF pour 2021.

Dans l'ensemble, le montant des **prestations d'action sociale individuelle** (chèque-vacances ; chèque emploi service universel pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans) tout comme celui des prestations d'action sociale **collective** (réservations de logements sociaux), augmentent au PLF pour 2023, notamment du fait de **l'accroissement du nombre de bénéficiaires**. La DGAFP bénéficie par ailleurs d'une enveloppe d'un million d'euros pour la réservation d'environ **135 places supplémentaires en crèche** l'an prochain⁶. En outre, le dispositif **d'aide à l'installation des personnels de l'État** sera ouvert à compter de 2023 aux agents contractuels disposant d'un contrat d'une durée égale à un an au moins.

¹ Le programme 148 fait partie depuis le PLF pour 2021 de la mission « Transformation et fonction publiques », qui comporte actuellement quatre autres programmes (P 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » ; P 349 « Transformation publique » ; P 352 « Innovation et transformation numériques » ; et P 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques », créé en PLF 2022).

² Pour un montant de 20 023 670 euros en autorisations d'engagement au PLF pour 2022.

³ Fiches missions du PLF pour 2023, mission « Transformation et fonction publiques ».

⁴ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Transformation et fonction publiques.

⁵ À savoir, « coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale » et « coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche ».

⁶ En 2022, le parc est constitué d'environ 4 700 places (source : PAP du programme 148, annexe du PLF pour 2023).

2. Agir en faveur de l'égalité professionnelle dans les trois versants de la fonction publique

En application de l'article 80 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019, les ministères et leurs établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants et tous les établissements publics hospitaliers et médico-sociaux ont dû remettre, au plus tard pour le **1^{er} mars 2021**, leurs plans d'action en faveur de l'égalité professionnelle.

Si le taux d'élaboration de ces plans est encore perfectible dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière¹, il atteint en revanche 100 % dans la fonction publique de l'État en 2022. Aussi le rapporteur s'interroge-t-il, comme l'an passé, sur la pertinence de cet indicateur dans le PAP.

Concernant initialement la seule fonction publique de l'État, le **Fonds en faveur de l'égalité professionnelle** (FEP) a par ailleurs été étendu aux autres versants fin 2021². Bénéficiant d'un financement de près d'un **million d'euros** sur le programme 148, il permet le cofinancement de projets visant à promouvoir l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. En 2023, est envisagé le dépôt de 250 à 300 projets pour les trois versants de la fonction publique.

B. POUR UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES PLUS RÉACTIVE ET PLUS OUVERTE

1. La « Place de l'emploi public » devient « Choisir le service public » : un nouveau nom, des limites persistantes

Mise en place en février 2019³, la plateforme de publication des offres d'emploi pour les trois versants de la fonction publique, « Place de l'emploi public » (PEP), a depuis gagné en visibilité aussi bien auprès des candidats qu'auprès des employeurs publics : en 2021, elle comptabilise ainsi **7 millions de visiteurs** (contre 5 millions en 2020), et propose en permanence près de 50 000 offres d'emploi (contre 40 000 en 2020)⁴.

En 2021, plus de 250 000 offres ont été publiées sur le site, dont 34 % pour la FPE, 65 % pour la FPT et 1 % pour la FPH. De telles disparités appellent plusieurs remarques : d'une part, si de nombreuses offres d'emploi sont accessibles sur la PEP pour la FPT⁵, un nombre non négligeable de postes sont en fait déjà « réservés » pour des agents en interne. D'autre part, la plateforme de référence dans la FPH, utilisée de longue date par les employeurs et les candidats, est la **bourse à l'emploi de la fédération hospitalière de France. Faute d'interface automatique entre ce site et celui de la PEP**, les offres d'emploi de la FPH continuent donc d'être publiées uniquement sur le site « historique ».

Dans le cadre du développement de la **marque « employeur » du service public**, lancée en février 2022 sous le nom « Choisir le service public », le site PEP devrait être prochainement transféré vers le site choisirleservicepublic.gouv.fr. Ce changement de nom ne suffira toutefois probablement pas pour qu'émerge un espace numérique unique, commun aux trois fonctions publiques, et qui **favorise les mobilités entre les versants**.

2. L'augmentation des crédits consacrés aux « Prépas Talents » pour diversifier le recrutement et renforcer l'égalité des chances pour l'accès à la fonction publique

À la rentrée 2021, le modèle des classes préparatoires intégrées (CPI) a été remplacé par celui des **classes préparatoires « Talents du service public »** (CPT), destinées aux étudiants les plus méritants de l'enseignement supérieur pour préparer les concours externes – voire les troisièmes concours – de catégorie A et B donnant accès à certaines écoles de service public.

¹ D'après l'enquête réalisée par la DGAFP au début de l'année 2022, 46 % des collectivités territoriales ayant répondu avaient un plan finalisé, et 8 % avaient un plan en cours d'élaboration ; 34 % des établissements publics hospitaliers et médicaux ayant répondu avaient un plan finalisé, et 58 % avaient un plan en cours d'élaboration. Une nouvelle enquête devrait être conduite en 2023.

² Circulaire du 14 novembre 2021 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans les trois versants de la fonction publique - NOR : TFPR2135979C.

³ La « Place de l'emploi public » a succédé à la « Bourse interministérielle de l'emploi public », qui ne concernait que la fonction publique de l'État.

⁴ Source : PAP du programme 148, annexe au PLF pour 2023.

⁵ Environ 30 000 par jour (source : rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, Philippe Laurent, 2022).

Présentes sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin¹, à raison de deux « Prépas Talents » au moins par région, ces classes préparatoires sont intégrées à des écoles de service public, à des universités, à des instituts d'études politiques, ou encore à des centres de préparation à l'administration générale (CPAG) ou à des instituts de préparation à l'administration générale (IPAG). À la rentrée 2022, **1 953 places** sont offertes (contre 1 700 à la rentrée 2021), au sein de **100 classes préparatoires**.

Les étudiants sont sélectionnés sous conditions de ressources et de mérite, sur la base d'un dossier et d'un entretien tenant compte du parcours du candidat, de ses aptitudes, de sa motivation et de son potentiel. Chaque étudiant bénéficie d'un tutorat renforcé par des fonctionnaires en poste ou par des fonctionnaires stagiaires des écoles de service public, et reçoit une **bourse d'un montant de 4 000 euros** (contre 2 000 euros pour l'allocation versée précédemment dans le cadre des CPI).

Le financement des « Prépas Talents » et des bourses « Talents » est assuré par la DGAFP au titre du programme 148², au moyen d'une **subvention de 6 500 euros par place offerte** et effectivement pourvue.

Les concours « Talents » : une expérimentation à généraliser ?

L'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public³ a instauré, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2024, un **concours externe spécial pour l'accès à six écoles de service public** : l'Institut national du service public (INSP) ; l'Institut national des études territoriales (INET), pour le concours d'administrateur territorial ; l'École des hautes études de santé publique (EHESP) pour les concours de directeur d'hôpital et de directeur des établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux ; l'École nationale supérieure de la police (ENSP) pour le concours de commissaire de police ; l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) pour le concours de directeur des services pénitentiaires.

Cette nouvelle voie d'accès est destinée aux élèves des « Prépas Talents » et des classes préparatoires intégrées des trois années précédentes. Les candidats sont sélectionnés par le même jury que celui du concours externe et passent les mêmes épreuves ; le nombre de places dédiées à ce concours est compris entre 10 et 15 % des places offertes au titre du concours externe. À l'issue des premières sessions de ces concours, organisées en 2021 et début 2022, 26 élèves des « Prépas Talents » ont été admis⁴.

Cette expérimentation doit faire l'objet d'une évaluation présentée au Parlement d'ici le 30 juin 2024.

3. LA FONCTION PUBLIQUE FACE AU DÉFI DE L'ATTRACTIVITÉ DES EMPLOYEURS PUBLICS ET DE LA FIDÉLISATION DES AGENTS

A. S'INSCRIVANT DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE TENSION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LA BAISSÉ D'ATTRACTIVITÉ DE L'EMPLOI PUBLIC S'EXPLIQUE ÉGALEMENT PAR DES FACTEURS PARTICULIERS

1. Dans un contexte global de tension sur le marché du travail, les employeurs publics des trois versants font face à des difficultés croissantes de recrutement

En 2021, les tensions sur le marché du travail ont atteint leur plus haut niveau depuis 2011 ; elles sont particulièrement fortes dans les métiers du bâtiment, de l'industrie, de l'informatique et des télécommunications⁵. Ce contexte affecte aussi bien l'emploi privé que public.

¹ Aux deux classes ouvertes à La Réunion à la rentrée 2021, se sont ajoutées deux classes ouvertes en Guadeloupe et en Martinique à la rentrée 2022.

² Dans le cadre de l'action 01 « Formation des fonctionnaires », qui finance également les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) ; l'Institut national du service public (l'INSP) ; et les actions de formation interministérielle.

³ Prise en application de l'article 59 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴ 6 à l'INSP, 4 à l'INET, 13 à l'EHESP, 2 à l'ENSP et 1 à l'ENAP.

⁵ 7 métiers sur 10 sont ainsi en tension forte ou très forte en 2021 (DARES résultats n°45, septembre 2022).

Les trois versants de la fonction publique sont ainsi confrontés à de fortes **difficultés de recrutement**, tant par la voie du concours que par celle du contrat. 39 % des employeurs territoriaux ont éprouvé des difficultés à recruter en 2021, soit 9 % de plus qu'en 2015¹ ; dans la fonction publique hospitalière, ce chiffre s'élève même à 99 %². Dans la fonction publique de l'État, le nombre d'inscriptions aux recrutements externes a baissé de 11 % en 2020 par rapport à 2019 ; la **sélectivité des concours**, qui s'établissait à seize candidats présents pour un admis en 1997, est aujourd'hui descendue à **six candidats présents pour un admis**³. Cette baisse du nombre de candidats aux concours de la fonction publique s'observe d'ailleurs dans les trois versants⁴.

2. Bien identifiés, les facteurs de la baisse d'attractivité sont, pour certains, communs aux trois versants, et pour d'autres, spécifiques à la FPT et à la FPH

La baisse d'attractivité de l'emploi public n'est pas seulement conjoncturelle, mais s'explique également par des facteurs structurels bien identifiés. L'attractivité des trois versants de la fonction publique pâtit notamment d'une relative **méconnaissance des métiers** par les candidats, de modalités d'accès à l'emploi complexes voire rebutantes, de niveaux de rémunérations souvent inférieurs à ceux du secteur privé, et de conditions de travail parfois dégradées.

La perte d'attrait de la carrière et de « l'emploi à vie » auprès des jeunes générations, qui à l'inverse attachent une importance croissante à la qualité du management ainsi qu'à la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée, doit également être prise en compte ; enfin, la tendance diffuse au **dénigrement de la fonction publique**, à l'œuvre depuis plusieurs années, constitue probablement un facteur aggravant.

À cette situation commune aux trois fonctions publiques s'ajoutent des difficultés propres à chaque versant. Au sein de la fonction publique territoriale, tout d'abord, certains métiers n'attirent plus (tels les métiers de secrétaire de mairie, de policier municipal, d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles), tandis que d'autres métiers souffrent d'une forte concurrence avec le secteur privé, où les rémunérations sont plus élevées (métiers d'ingénieurs, de techniciens et d'informaticiens). De plus, la **concurrence entre les collectivités territoriales** ne doit pas être sous-estimée, qu'elle soit de nature **financière** (en raison des différences de régime indemnitaire) ou **géographique** (les régions situées à l'ouest du territoire étant par exemple plus attractives que celles situées à l'est). Par ailleurs, les métiers dans la fonction publique territoriale exposent davantage les agents, et notamment ceux de catégorie C, aux **risques professionnels**. Enfin, les modalités de recrutement propres à la fonction publique territoriale, selon lesquelles les lauréats d'un concours ne sont pas automatiquement affectés à un poste, mais **inscrits sur une liste d'aptitude**, peuvent apparaître complexes et aléatoires à certains candidats.

La fonction publique hospitalière est quant à elle confrontée à une **pénurie de soignants formés** : 5,6 % des postes d'infirmiers (soit environ 15 000 postes) et 2,5 % des postes d'aides-soignants (soit environ 5 000 postes) sont ainsi vacants dans les hôpitaux publics en 2021⁵. Si l'accélération de la progression indiciaire qui résulte des accords du Ségur peut favoriser la fidélisation à long terme des agents, elle est en revanche dépourvue d'influence sur le nombre d'inscriptions dans les écoles de soignants. En outre, **la question des conditions de travail a été laissée de côté par le Ségur de la santé** ; des réformes structurelles visant à partager les contraintes d'exercice liées à la permanence des soins sont pourtant essentielles pour pallier le déficit d'attractivité de la fonction publique hospitalière.

¹ Source : rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, janvier 2022.

² Source : enquête de la Fédération hospitalière de France sur la situation des ressources humaines, mai 2022.

³ Source : rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023, p. 45.

⁴ Entre 2014 et 2017, la baisse du nombre de candidats aux concours était de 33 % pour la FPT, 18 % pour la FPH et 16,5 % pour la FPE (source : réponse au questionnaire budgétaire).

⁵ Source : enquête de la Fédération hospitalière de France sur la situation des ressources humaines, mai 2022.

B. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ À L'EMPLOI PUBLIC ET EN FAIRE UNE VOIE D'INSERTION PROFESSIONNELLE EFFICACE

1. Améliorer la visibilité de l'emploi public auprès des candidats

Le développement de la **marque employeur du service public** vise à moderniser l'image des employeurs publics auprès des jeunes générations et améliorer la connaissance des métiers des trois fonctions publiques. La publication prochaine du **référentiel commun des métiers de la fonction publique**, en remplacement du répertoire des métiers de l'État, pourrait y contribuer, et devrait également favoriser les projets de mobilité des agents entre les versants, grâce à une meilleure identification des métiers transversaux.

2. Faire de l'apprentissage une voie d'insertion dans l'emploi public

En 2021, ont débuté 19 800 nouveaux contrats d'apprentissage dans l'ensemble de la fonction publique, soit 2,8 % du nombre total de nouveaux contrats signés dans les secteurs privé et public. **Si de plus en plus de contrats d'apprentissage sont signés dans la fonction publique** (19 800 en 2021, contre 15 050 en 2020 et 14 270 en 2019¹), les volumes demeurent, en proportion, bien inférieurs à la part que représente l'emploi public dans l'emploi en France².

En outre, les écarts sont importants entre les trois versants, la **fonction publique territoriale** étant le premier employeur d'apprentis ; au 15 octobre 2022, elle abritait **58 % des contrats** en cours d'exécution³. L'apprentissage constitue en effet une composante à part entière de la politique de ressources humaines des collectivités territoriales, notamment pour les métiers spécifiques et/ou en tension (petite enfance, restauration, entretien des bâtiments).

Les deux dernières années ont néanmoins été marquées par l'augmentation du nombre d'apprentis dans la fonction publique d'État, si bien que l'objectif posé pour l'année 2021-2022 semble en passe d'être atteint⁴. Pour atteindre le nouvel objectif fixé par la circulaire du 6 juillet 2022 du **recrutement de 17 000 apprentis en 2022-2023**, et afin de tirer les conséquences du rapport sur les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique⁵, plusieurs mesures ont été prises. Ainsi, depuis la loi de finances pour 2022, **les apprentis ne sont plus comptabilisés dans les plafonds d'emplois des ministères**. Par ailleurs, est versée depuis le 1^{er} janvier 2022 une **allocation de 500 euros** aux maîtres d'apprentissage de la FPE⁶, tandis qu'une plateforme spécifique permettant la **dématérialisation des contrats d'apprentissage** est opérationnelle depuis le 15 février 2022.

Si ces mesures sont bienvenues, **les outils d'une véritable politique en faveur de l'insertion professionnelle des apprentis dans le secteur public font encore défaut**. La demande faite aux maîtres d'apprentissage d'informer leurs apprentis des différentes modalités d'accès à la fonction publique et de leur proposer de suivre des modules de préparation aux concours (ou de les orienter vers des préparations de droit commun) semble à cet égard très insuffisante.

Un moyen d'améliorer significativement l'accès des apprentis à la fonction publique à l'issue de leur apprentissage pourrait être **d'assimiler l'expérience acquise au cours du contrat d'apprentissage dans la fonction publique à une durée de services publics effectifs**, afin de leur permettre de passer les concours par la voie interne⁷ ; le rapporteur regrette que le Gouvernement précédent n'ait rien entrepris en ce sens, en dépit de l'intention qu'il avait affichée l'année passée en la matière, et il espère qu'une telle évolution aboutira prochainement.

¹ Source : rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023.

² En 2020, la fonction publique (hors bénéficiaires de contrats aidés) représente 19,9% de l'emploi total (salariés et non-salariés) en France (hors Mayotte) – source : rapport précité.

³ Contre 35 % (7 540 contrats) pour la FPE, et 7 % (1 449 contrats) pour la FPH (source : réponse au questionnaire budgétaire).

⁴ La circulaire du 21 mai 2021 avait fixé l'objectif de recruter 14 940 apprentis en 2021-2022 ; 15 065 apprentis étaient présents dans les ministères en 2021 (source : réponse au questionnaire budgétaire).

⁵ Prévu par l'article 65 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique,

⁶ En application du décret n° 2021-1861 du 27 décembre 2021.

⁷ Depuis la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, les apprentis peuvent accéder, sous réserve de remplir les conditions exigées par les statuts particuliers, aux troisièmes voies des concours, en faisant valoir la durée d'apprentissage (réalisé auprès d'un employeur public ou privé) comme une expérience professionnelle.

Par ailleurs, le rapporteur salue l'engagement pris par le Gouvernement de poursuivre en 2023 le soutien de l'État à hauteur de 15 millions d'euros en faveur de l'apprentissage dans la FPT¹ ; faute de cet engagement, l'équilibre **du nouveau système de financement de l'apprentissage dans la FPT**, tel qu'issu de la loi de finances pour 2022, ne pourrait en effet être garanti².

3. Poursuivre la réflexion engagée sur les concours

Si, historiquement, le concours et la fonction publique ne font qu'un³, ce lien s'est distendu sous l'effet de l'accroissement du recours aux contractuels⁴, d'une part, et de dispositions visant certains publics ou certains métiers, d'autre part. Ainsi, aux dérogations prévues de longue date (emplois réservés ; recrutement des fonctionnaires de certains corps ou cadres d'emplois de catégorie C sous conditions) s'est ajoutée plus récemment la possibilité (à titre expérimental) de titulariser les apprentis en situation de handicap dans un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique territoriale⁵. En outre, les **concours sur titres**, qui étaient initialement réservés aux filières sociale, médico-sociale et médico-technique, ont été étendus à l'ensemble du versant territorial, notamment pour répondre aux difficultés de recrutement dans la filière artistique⁶.

S'il ne s'agit ni de revenir sur le principe du concours, qui garantit l'égalité des candidats devant le recrutement et l'objectivité des procédures, ni d'amoindrir la sélectivité des recrutements, il paraît à tout le moins nécessaire de **revoir la nature, le contenu et le rythme des épreuves**. L'objectif est, d'une part, de **mettre un terme aux décalages** qui peuvent persister entre certaines épreuves et la nature des missions que le candidat sera amené à exercer et les compétences dont il devra faire preuve⁷, et, d'autre part, **d'adapter les épreuves aux besoins des employeurs publics**, notamment dans les collectivités territoriales. La DGAFP a indiqué que la réflexion sur le sujet était en cours, en particulier s'agissant des concours de la haute fonction publique⁸.

C. REDONNER DES PERSPECTIVES ET DU SENS AUX AGENTS PUBLICS

1. Renforcer la formation continue des agents pour favoriser leur évolution professionnelle

Dans le cadre du **schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État**, a été lancée une plateforme interministérielle de formation en ligne, « Mentor », qui offre à ce jour 80 formations. Un bilan devra être fait de cet outil, ainsi que des nouvelles dispositions en matière **d'accompagnement personnalisé et d'élaboration du projet professionnel** prévues par le décret n° 2022-1043 du 22 juillet 2022⁹.

2. Favoriser les mobilités entre les versants et développer une stratégie territoriale des RH

En dépit des dispositifs introduits par la loi de transformation de la fonction publique visant à lever les freins à la mobilité, **les agents qui changent de versant restent peu nombreux** : ils n'ont été que 24 100 entre fin 2019 et fin 2020¹⁰.

¹ Amendements n°II-2811 et n°II-2843 du Gouvernement déposés le 28 octobre 2022 et adoptés dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité le 2 novembre 2022.

² Depuis le 1^{er} janvier 2022, le CNFPT finance la totalité des frais de formation des apprentis dans la FPT, en contrepartie de l'instauration d'une cotisation de 0,1 % sur la masse salariale des collectivités territoriales. En application du décret n°2022-280 du 28 février 2022, France compétences verse au CNFPT une contribution d'un montant annuel maximal de 15 millions d'euros, tandis que l'État s'est engagé à verser lui aussi 15 millions d'euros dans le cadre de la convention annuelle d'objectifs et de moyens pour 2022, signée le 23 février 2022.

³ L'article 16 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, codifié à l'article L. 326-1 du code général de la fonction publique depuis le 1^{er} mars 2022, dispose que « *les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi* ».

⁴ La part des contractuels atteint 21 % du nombre des agents de la fonction publique fin 2020, soit + 1 point par rapport à fin 2019 (source : rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023).

⁵ Conformément à l'article 91 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁶ En application de l'article 89 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁷ Le rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale souligne ainsi que la dimension managériale est absente des épreuves d'admission pour les grades d'attaché ou d'ingénieur.

⁸ Le projet de décret relatif aux voies d'accès et aux formations à l'Institut national du service public, qui abrogerait le décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015, devrait être présenté le 17 novembre prochain par le Gouvernement en Conseil supérieur de la fonction publique d'État (CSFPE).

⁹ Pris en application de l'ordonnance n°2021-658 du 26 mai 2021.

¹⁰ Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023.

Le développement de la mobilité entre les versants apparaît pourtant à la fois comme un facteur de fidélisation des agents, et comme un outil de mise en œuvre d'une **stratégie territoriale équilibrée des ressources humaines**. Les expérimentations lancées dans six régions en 2022 en vue du déploiement de **comités locaux d'emploi public**, qui associent des représentants des trois versants de la fonction publique, devront aboutir à des mesures ciblées pour le **renforcement de l'attractivité territoriale**.

*

Si « *le noyau de l'attractivité reste la rémunération* »¹, et s'il importe de revoir le régime indemnitaire afin d'en renforcer la lisibilité et l'équité tout en en faisant un véritable levier managérial, la réponse des pouvoirs publics ne saurait être uniquement indemnitaire. La **crise des vocations** que traverse le secteur public nécessite une approche ambitieuse et globale, qui porte à la fois sur la visibilité de l'emploi public et ses modalités d'accès, les conditions de travail et les perspectives d'évolution offertes aux agents, ainsi que la reconnaissance par la société de l'engagement public.

Réunie le 9 novembre 2022 sous la présidence de François-Noël Buffet, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » sous réserve de l'amendement qu'elle propose.

Le programme « Fonction publique » sera examiné en séance publique le 24 novembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance du programme « Fonction publique », annexe au PLF pour 2023**
- **Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF pour 2023**
- **Rapport de la commission des finances sur les missions « Gestion des finances publiques », « Crédits non répartis » et « Transformation et fonction publiques » du PLF pour 2023**
- **Rapport de Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, janvier 2022**
- **Rapport du Gouvernement sur les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique, novembre 2021**



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Catherine Di Folco

Rapporteur pour avis
Sénateur
(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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

¹ Rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, janvier 2022, p. 33.