

N° 134

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

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, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME V

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT EN HAUSSE SOUS L'EFFET DE CRÉATIONS DE POSTES ET DE MESURES DE REVALORISATION	6
A. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, UN OBJECTIF DE CRÉATION DE POSTES.....	6
1. <i>Des effectifs en légère augmentation.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Des dérogations persistantes à la durée légale de travail, dans la fonction publique territoriale comme dans la fonction publique de l'État.....</i>	<i>7</i>
B. UNE FORTE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT PORTÉE PAR DE NOUVELLES MESURES GÉNÉRALES ET CATÉGORIELLES	8
1. <i>Deux revalorisations du point d'indice intervenues en un an</i>	<i>8</i>
2. <i>La multiplication de mesures catégorielles.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Le chantier relatif à l'accès, aux carrières et aux rémunérations : des travaux en cours</i>	<i>10</i>
II. LE PROGRAMME 148 : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION, DES ENJEUX INSUFFISAMMENT PRIS EN CONSIDÉRATION.....	11
A. LA FORMATION : TROISIÈME RENTRÉE DES CLASSES PRÉPAS « TALENTS », NOUVELLES RÈGLES DE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE PUBLIC LOCAL.....	12
1. <i>Les subventions allouées aux Prépas Talents et aux bourses Talents sont stables</i>	<i>12</i>
2. <i>L'apprentissage dans la fonction publique territoriale : un désengagement financier de l'État très préjudiciable</i>	<i>13</i>
B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE ET L'APPUI EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES : « LE CULTES DES INDICATEURS » AU DÉTRIMENT DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE	14
1. <i>L'action sociale interministérielle.....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'appui en matière de ressources humaines</i>	<i>16</i>
III. AU-DELÀ DU PROGRAMME 148, L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL ET DE LA SANTÉ DES AGENTS PUBLICS.....	17
A. UN ENJEU IDENTIFIÉ PAR LE GOUVERNEMENT : LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE + »	17
B. DES ATTENTES FORTES EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE.....	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

L'ESSENTIEL

Les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques », qui financent le **volet interministériel de la politique de ressources humaines de l'État**, sont, à périmètre constant, en légère augmentation par rapport à 2023. Cette hausse dissimule toutefois de profondes évolutions dans le financement des actions relatives aux prestations sociales et à la formation.

Attirant l'attention sur les **risques** que fait peser **sur le développement de l'apprentissage public local** le nouveau **système de financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale tel que modifié par la loi de finances initiale pour 2023**, le rapporteur invite à sécuriser juridiquement la poursuite de l'engagement financier de l'État, au-delà de 2024.

S'agissant de la méthode, le rapporteur s'interroge sur le respect par le programme « Fonction publique » de la démarche de performance et d'évaluation introduite par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

D'une part, la pertinence de certains indicateurs choisis paraît contestable, en ce qu'ils sont peu significatifs, insuffisamment rigoureux, ou en partie subjectifs. À la suite de l'invitation de la commission des finances à ne pas confondre la « *culture de la performance* » avec le « *culte des indicateurs* »¹, le rapporteur a proposé, par deux amendements adoptés par la commission, de **donner une plus grande place aux indicateurs d'efficience**.

D'autre part, le rapporteur déplore les conséquences de la **suppression, par la loi de finances initiale pour 2023, du « rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations »** qui était jusqu'alors annexé au projet de loi de finances. Si le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, publié chaque automne par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, comporte ces éléments², sa date de publication est aléatoire ; au jour de la réunion de la commission, l'édition 2023 n'est pas encore parue.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique », sous réserve des amendements du rapporteur.

¹ Rapport d'information n° 220 (2004-2005) de Jean Arthuis fait au nom de la commission des finances sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, 2 mars 2005.

² Dans sa partie 2, consacrée aux « faits et chiffres », précédée par une partie 1 intitulée « politiques et pratiques de ressources humaines ».

I. UNE MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT EN HAUSSE SOUS L'EFFET DE CRÉATIONS DE POSTES ET DE MESURES DE REVALORISATION

A. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, UN OBJECTIF DE CRÉATION DE POSTES

1. Des effectifs en légère augmentation

Au 31 décembre 2021, la fonction publique compte près de **5,72 millions d'agents**, dont 44,1 % travaillent dans la fonction publique de l'État (FPE), 34,6 % dans la fonction publique territoriale (FPT) et 21,3 % dans la fonction publique hospitalière (FPH). Par rapport à fin 2020, les effectifs ont ainsi augmenté de 0,03 %.

Cette très légère augmentation est portée par l'augmentation du nombre de contractuels, dont la part au sein de l'ensemble des agents publics passe de 21,0 % en 2020 à 21,5 % en 2021.

Nombre d'agents publics (en millions)

	2019	2020	2021	Évolution entre 2020 et 2021
Fonction publique de l'État	2,504	2,525	2,523	- 0,079 %
Fonction publique territoriale	1,969	1,960	1,977	+ 0,86 %
Fonction publique hospitalière	1,189	1,211	1,217	+ 0,50 %
Ensemble de la fonction publique	5,662	5,696	5,717	+ 0,037 %

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

La **dynamique** s'agissant des effectifs de l'État pour 2024 est **comparable** à celle poursuivie en **2023**, confirmant ainsi l'abandon par le pouvoir exécutif de l'objectif de suppression de postes¹ précédemment affiché. Pour 2024, est prévue la **création de 8 301 emplois** en équivalents temps plein travaillé (ETP)². Cette hausse sera portée, à hauteur de plus de 80 %, par l'État (+ 6 731 ETP). Comme dans le projet de loi de finances pour 2023, les créations de postes les plus importantes s'observeront dans les **ministères régaliens** (+ 2 661 ETP pour l'intérieur et l'outre-mer ; + 1 918 ETP pour la justice).

¹ 4 600 ETP ont été supprimés en 2022 (source : rapport annuel de performances 2022).

² La loi de finances initiale pour 2023 prévoyait la création de 10 790 ETP pour l'État et ses opérateurs.

2. Des dérogations persistantes à la durée légale de travail, dans la fonction publique territoriale comme dans la fonction publique de l'État

Afin d'harmoniser le temps de travail dans la fonction publique territoriale, l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹ a abrogé les régimes légaux dérogatoires de travail antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, et a imposé aux collectivités territoriales concernées de définir, dans le **délai d'un an** à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, de nouvelles règles de travail. Les communes ainsi que leurs groupements et leurs établissements publics avaient ainsi jusqu'au **1^{er} janvier 2022** pour définir les nouvelles règles ; les départements, les régions et leurs établissements publics avaient quant à eux jusqu'au **1^{er} janvier 2023**.

Cinq instructions² ont été **adressées aux préfets** depuis la promulgation de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 afin de veiller à la mise en œuvre de ces dispositions. Comme le souligne la Cour des comptes dans son bilan d'étape de novembre 2023, les **régularisations sont en cours**.

L'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale : « une mise en œuvre amorcée mais loin d'être générale »³

Au 1^{er} octobre 2022, seuls les deux tiers des collectivités relevant du bloc communal avaient défini les règles applicables en matière de temps de travail ; au 3 avril 2023, d'après les éléments communiqués par les préfetures à la direction générale des collectivités locales (DGCL) portant sur 14 500 collectivités relevant du bloc communal, près de 83 % d'entre elles avaient défini par délibération ces règles ; près de 91 % des délibérations transmises n'ont appelé aucune observation de la part des services chargés du contrôle de légalité.

S'agissant du bloc départemental, sur les 155 départements et établissements publics dont les préfetures ont collecté les données au printemps 2023, 139 ont transmis à celles-ci une délibération ; 77 % des délibérations transmises n'ont appelé aucune observation. Enfin, l'ensemble des régions ont adopté des délibérations en la matière, avec un taux de conformité de 92 %.

En outre, la Cour des comptes attire l'attention sur les ambiguïtés persistantes dans l'usage de certains types de congés, qui sont susceptibles de masquer des pratiques dérogatoires s'agissant du temps de travail⁴. Elle identifie également des « îlots persistants de résistance », indiquant que certaines collectivités locales « refusent ostensiblement de modifier le temps de travail de leurs agents ou adoptent des dispositifs qui contournent ouvertement la durée légale »⁵.

¹ Codifié à l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique depuis le 1^{er} mars 2022.

² En date des 28 septembre 2021, 21 décembre 2021, 25 mars 2022, 19 octobre 2022 et 23 février 2023.

³ Cour des comptes, rapport public thématique « La loi de transformation de la fonction publique, bilan d'étape », novembre 2023.

⁴ La Cour des comptes cite ainsi les modalités de définition de la journée de solidarité, le mécanisme des jours « de fractionnement », ainsi que le régime des autorisations spéciales d'absence (p. 79-82 du rapport précité).

⁵ Rapport précité, p. 82.

Du reste, l'obligation faite à toutes les collectivités territoriales de se mettre en conformité avec l'article 47 de la loi du 6 août 2019 contraste avec le **maintien dans la fonction publique de l'État** de « *dispositifs dérogatoires qui n'apparaissent plus systématiquement et objectivement fondés* ». Comme rappelé par la Cour des comptes, **aucun bilan** relatif aux régimes de travail des services de l'État n'a été dressé **depuis 2019** ; pis encore, le **rapport** prévu par l'article 48 de la loi du 6 août 2019 sur les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect des dispositions sur la durée de travail effectif n'a **toujours pas été remis au Parlement**, près de 3 ans et demi après l'échéance fixée par la loi.

B. UNE FORTE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT PORTÉE PAR DE NOUVELLES MESURES GÉNÉRALES ET CATÉGORIELLES

1. Deux revalorisations du point d'indice intervenues en un an

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, la **masse salariale de l'État** hors pensions atteint **106,415 milliards d'euros**, soit une augmentation de 5,96 % par rapport au projet de loi de finances pour 2023¹.

Cette forte augmentation est portée à titre principal par la **revalorisation du point d'indice de 1,5 %** entrée en vigueur le **1^{er} juillet 2023**². Cette nouvelle mesure générale, qui succède à la revalorisation du point d'indice de 3,5 % entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022, a un coût estimé en année pleine à **1,5 milliard d'euros** pour le versant étatique.

Coûts des dernières revalorisations du point d'indice (en milliards d'euros)

Augmentation du point d'indice	2022				2023				2024			
	FPE	FPT	FPH	Total	FPE	FPT	FPH	Total	FPE	FPT	FPH	Total
+ 3,5 %	1,8	1,2	0,8	3,8	3,6	2,4	1,6	7,6	3,6	2,4	1,6	7,6
+ 1,5 %					0,750	0,495	0,355	1,6	1,5	0,900	0,71	3,2

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

De plus, au 1^{er} janvier 2024, **5 points d'indice** supplémentaires seront attribués à tous les agents publics, pour un coût estimé à 2,15 milliards d'euros en 2024.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

² En application du décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 modifiant le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

**Traduction des dernières revalorisations du point d'indice
pour le traitement brut des agents de catégories C et B¹
(montant brut par mois)**

	Catégorie B	Catégorie C
Revalorisation de 3,5 %	62 €	77 €
Revalorisation de 1,5 %	Entre 27,57 € et 70,57 €	Entre 26,26 € et 70,57 € ²

Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire

Par ailleurs, le solde du glissement **vieillesse-technicité** (GVT)³ correspondra en 2024 à une augmentation de 505 millions d'euros, tandis que le **coût des créations de postes s'élèvera à 447 millions d'euros**⁴.

2. La multiplication de mesures catégorielles

A également été annoncée, lors de la conférence salariale du 12 juin 2023, l'introduction d'une **prime de pouvoir d'achat exceptionnelle** ciblée sur les moyens et bas salaires⁵. Les agents dont la rémunération perçue entre le 1^{er} juillet 2022 et le 30 juin 2023 est inférieure à 39 000 euros bruts (soit 3 250 euros bruts par mois)⁶ bénéficient, depuis le **1^{er} octobre 2023**, d'une prime dont le montant annuel est compris **entre 300 et 800 euros bruts**. Dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, la prime doit être **versée en une seule fois** avant la **fin de l'année 2023** ; le coût pour 2023 est estimé à 1,2 milliard d'euros, dont 661 millions d'euros pour la FPE et 535 millions d'euros pour la FPH.

La prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour les agents territoriaux

Conformément au principe de libre administration territoriale, le versement de la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle n'est pas obligatoire dans la fonction publique territoriale. Sa mise en œuvre est conditionnée à une délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, que ceux-ci doivent au préalable présenter au comité social compétent.

Les conditions et modalités de versement de cette prime ont été précisées par le décret n° 2023-1006 du 31 octobre 2023, qui prévoit notamment que la prime peut être versée soit en une seule fois, soit en plusieurs fractions d'ici le 30 juin 2024.

¹ Le traitement brut constitue 70 % de la rémunération moyenne des agents de catégorie B, et 75 % de la rémunération moyenne des agents de catégorie C (source : réponse au questionnaire budgétaire).

² Ces gains découlent à la fois du relèvement de la valeur du point d'indice et de l'attribution de points d'indice majoré différenciés (jusqu'à 9 points supplémentaires), destinée aux agents publics relevant des corps de catégorie B et C dont l'indice brut (IB) est inférieur à l'IB 419, introduit également par le décret n° 2023-519.

³ Il correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale.

⁴ Dans le projet de lois de finances pour 2023, le coût de la création de 10 790 ETP s'élevait à 341 millions d'euros.

⁵ Décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023.

⁶ Près de 50 % des agents de l'État (soit 1,23 million d'agents) et 70 % des agents publics hospitaliers (soit 740 000 agents) sont éligibles à cette prime (source : réponse au questionnaire budgétaire).

En outre, quatre **mesures complémentaires** ont été prévues lors de cette même conférence salariale du 12 juin 2023 :

- la **reconduction pour 2023 de la mesure de garantie individuelle du pouvoir d'achat**¹ ;

- la **revalorisation des frais de mission** (plafonds des nuitées hôtelières et de l'indemnité repas), à compter de la rentrée 2023 ;

- le **relèvement de 50 % à 75 % de la prise en charge des transports collectifs des agents de l'État** à compter du 1^{er} septembre 2023², pour un coût estimé à 43 millions d'euros en 2023, et 129 millions d'euros en 2024 ;

- la **revalorisation de 10 %** du barème de monétisation des jours de compte épargne temps.

Le coût prévisionnel de l'ensemble des mesures catégorielles pour 2024 s'élève à **3,705 milliards d'euros** pour le versant étatique, soit une **augmentation de 119 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2023.

3. Le chantier relatif à l'accès, aux carrières et aux rémunérations : des travaux en cours

Pour l'heure, le chantier relatif à l'accès, aux carrières et rémunérations dans la fonction publique (dit « APR ») ouvert par le ministre de la transformation et de la fonction publiques en **février 2023** s'est traduit par une **première phase de concertation avec les employeurs publics** représentant les trois versants de la fonction publique, d'une durée de six mois. D'après les indications données au rapporteur, **les premiers travaux pourraient aboutir dans le courant de l'année 2024.**

Tout en prenant acte des principaux objectifs avancés³, le rapporteur souligne l'urgente nécessité d'une refonte des grilles indiciaires, eu égard notamment au phénomène de « **tassement des grilles** » induit par les revalorisations successives du SMIC et de l'indice minimum de traitement dans un contexte d'inflation élevée. Cette refonte doit concerner aussi bien les grilles des catégories C et B, que celles de la catégorie A, afin que l'ensemble des grilles soient cohérentes avec la progression de carrière des agents et les exigences propres à chaque catégorie.

Par ailleurs, les textes adoptés à la suite des accords du **Ségur de la santé et du social**⁴ ont incontestablement amélioré la situation salariale d'une large part des personnels non médicaux. Le rapporteur rappelle

¹ La GIPA correspond à une indemnité versée à tous les agents dont le traitement indiciaire brut aurait évolué moins vite que l'indice des prix à la consommation en cumul sur une période de quatre ans.

² Décret n° 2023-812 du 21 août 2023.

³ Fluidifier l'accès à la fonction publique ; dynamiser les parcours professionnels ; rendre plus agile le système de rémunération.

⁴ Voir l'article 48 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020, tel que modifié pour la dernière fois par l'article 44 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022, et le décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020 modifié pour la dernière fois par le décret n° 2022-1497 du 30 novembre 2022.

toutefois que **demeurent exclus du bénéfice du complément de traitement indiciaire** (CTI) les agents publics titulaires et contractuels des filières administrative, technique et ouvrière, ainsi que les agents des services hospitaliers qualifiés de la filière soignante des établissements publics sociaux et médico-sociaux autonomes ; les « **oubliés du Ségur** » représenteraient ainsi entre 2 000 et 3 000 agents. Le Conseil d'État devrait se prononcer le mercredi 29 novembre 2023 sur la question prioritaire de constitutionnalité déposée à ce sujet par la Fédération hospitalière de France.

II. LE PROGRAMME 148 : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION, DES ENJEUX INSUFFISAMMENT PRIS EN CONSIDÉRATION

Le programme 148 « Fonction publique »¹ **finance les actions interministérielles** en matière de **formation** des fonctionnaires, d'**action sociale** et de **gestion des ressources humaines**. Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il est mobilisé en complément des initiatives de chaque ministère. **Aucun emploi** n'y est inscrit².

Le montant des autorisations d'engagement (AE) prévues par le PLF pour 2024 est en diminution de près de 7 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023, passant de **295,5 millions d'euros** à **275,8 millions d'euros**.

En outre, le poids respectif de chaque action a sensiblement évolué : dans le PLF pour 2024, l'action « formation des fonctionnaires » représente **32,2 %** des autorisations d'engagement du programme (contre **41,3 %** en LFI pour 2023), tandis que l'action « action sociale interministérielle » en représente **57,5 %** (contre **48,7 %** en LFI pour 2023).

Cette double évolution s'explique à titre principal par le **transfert** des crédits afférents à l'Institut national de service public (INSP) vers le **programme 129** « Coordination du travail gouvernemental » à compter du 1^{er} janvier 2024³, pour un montant de 40,1 millions d'euros en AE. **À périmètre constant**, en tenant compte de l'ensemble des transferts de crédits sortants et de crédits entrants, le montant du programme 148 connaît une **augmentation** de près de 6,8 % en autorisations d'engagement.

¹ Le programme 148 fait partie, depuis la loi de finances 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 »).

² Il comprend toutefois de faibles crédits de personnel (290 000 €) correspondant aux rémunérations accessoires versées dans le cadre de la formation interministérielle déconcentrée au profit des agents de l'État en poste dans les territoires et de l'organisation du concours des IRA (source : PAP, p. 87).

³ En conséquence du transfert de la tutelle de l'INSP à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), dont la gestion administrative relève de la direction des services administratifs et financiers de la Première ministre conformément à l'article 8 du décret n° 2021-1775 du 1^{er} décembre 2021.

A. LA FORMATION : TROISIÈME RENTRÉE DES CLASSES PRÉPAS « TALENTS », NOUVELLES RÈGLES DE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE PUBLIC LOCAL

Au titre de l'action « formation des fonctionnaires », le programme 148 finance notamment l'organisation des sessions de concours d'accès aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA), les Prépas Talents du service public et les bourses Talents, ainsi que des plans de formation interministérielle¹.

Si, du fait des transferts des crédits relatifs à l'INSP au programme 129, le montant des crédits alloués aux **dépenses de fonctionnement** a fortement chuté par rapport au projet annuel de performances pour 2023, passant de 83,8 millions d'euros à 49,7 millions d'euros en AE, le montant des crédits alloués aux dépenses d'intervention connaît une augmentation de 41 %, passant de **22,8 millions à 38,7 millions d'euros en AE**.

1. Les subventions allouées aux Prépas Talents et aux bourses Talents sont stables

Ayant succédé aux classes préparatoires intégrées (CPI) à la rentrée 2021, les classes **préparatoires « Talents du service public »** sont aujourd'hui présentes sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin², à raison de deux « prépas Talents » au moins par région. Elles sont intégrées à des écoles de service public, à des universités, à des instituts d'études politiques, à des centres de préparation à l'administration générale (CPAG) ou encore à des instituts de préparation à l'administration générale (IPAG). Ces prépas reçoivent une **subvention de 6 500 euros par élève** effectivement accueilli, pour un total de **12,2 millions d'euros en AE**.

Les étudiants sont sélectionnés sous conditions de ressources et de mérite, sur la base d'un dossier puis d'un entretien. Chaque étudiant reçoit une **bourse d'un montant de 4 000 euros**. Le montant des subventions correspondantes versées par la DGAFP s'élève à **8,3 millions d'euros en AE**.

Le rapporteur salue un dispositif propre à renforcer **l'égalité des chances** pour l'accès à la fonction publique. Il invite toutefois à ne pas ouvrir plus de classes que de besoin. Les chiffres pour la rentrée 2023 pourraient à cet égard témoigner d'un certain ajustement entre l'offre et la demande.

	Rentrée 2021	Rentrée 2022	Rentrée 2023
Nombre de classes préparatoires « Talents »	74	100	103
Nombre de places	1 700	1 953	1 890

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

¹ Tel le plan de formation à la transition écologique à l'attention de l'ensemble des agents de la fonction publique de l'État, pour un montant de 1 million d'euros au PLF pour 2024.

² 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. L'apprentissage dans la fonction publique territoriale : un désengagement financier de l'État très préjudiciable

Pour la première fois, l'action « formation » porte des crédits relatifs au financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, pour un montant de **15 millions d'euros**. Comme le précise le projet annuel de performances, ces crédits seront versés sous forme de subvention au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

L'inscription de ces 15 millions d'euros au PLF pour 2024 ne doit pas faire oublier la **modification fondamentale** apportée par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2023 aux règles de financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. Malgré sa **suppression en séance au Sénat**¹, cet amendement actant le **désengagement financier de l'État** a été rétabli en lecture définitive à l'Assemblée nationale.

Depuis lors, l'**article L. 451-11** du code général de la fonction publique prévoit ainsi :

- d'une part, que la **contribution versée par l'État au CNFPT** pour participer au financement des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et leurs établissements a un **simple caractère facultatif**, de même que la contribution annuelle versée par **France Compétences** ;

- d'autre part, que la **convention d'objectifs et de moyens** conclue à cette fin entre l'État et le CNFPT **n'a plus nécessairement un caractère annuel**.

La **convention d'objectifs et de moyens** pour les années **2023 à 2025**, signée à la mi-novembre, maintient, pour ces trois années, l'engagement de l'État à hauteur de 15 millions d'euros par an – sous réserve de l'inscription annuelle des crédits en loi de finances.

Dans une circulaire en date du 10 mars 2023, la Première ministre a en revanche annoncé la **dégressivité de la contribution versée par France compétences**, qui serait plafonnée à 10 millions d'euros en 2024 et à 5 millions d'euros en 2025, contre 15 millions d'euros en 2023.

Une large remise en cause de l'équilibre instauré par la loi de finances rectificative pour 2022

Depuis le 18 août 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, qui devait couvrir la moitié de la charge financière.

¹ À la suite de l'adoption de sept amendements identiques, dont celui de Catherine Di Folco, lors de la séance du 5 décembre 2023 (<https://www.senat.fr/seances/s202212/s20221205/s20221205031.html>).

C'est pourquoi il était également prévu que France compétences verse au CNPFT une contribution d'un montant annuel maximal de 15 millions d'euros, tandis que l'État s'était 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. Ce dispositif devait permettre de financer environ 8 000 contrats, tout en limitant la charge annuelle pour le CNPFT à 10 millions d'euros (hors frais de gestion).

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la **seule contribution assurée** dont bénéficie le CNPFT consiste donc en la **cotisation complémentaire plafonnée à 0,1 % et assise sur la masse salariale des collectivités territoriales**. Le montant de cette cotisation s'élève à 45 millions d'euros, permettant le financement de 4 500 contrats environ ; or, plus de **12 600 contrats ont été conclus en 2022**, sous l'effet, entre autres, de la demande faite par la Première ministre aux employeurs territoriaux d'augmenter leurs objectifs de recrutement d'apprentis.

Pour le rapporteur, **la volte-face du Gouvernement** à l'automne 2022 demeure incompréhensible¹, tandis que le système de financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale qui en résulte est **très insatisfaisant** au regard de l'écart considérable entre les possibilités de financement désormais offertes et les demandes croissantes de financement de la part des employeurs territoriaux².

Ainsi, les nouvelles règles de financement font peser un **risque majeur sur le développement de l'apprentissage public local**. À l'heure où celui-ci constitue une composante à part entière de la politique des ressources humaines des collectivités territoriales, ainsi qu'une **voie majeure d'insertion professionnelle** des jeunes, cette situation est plus que regrettable.

B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE ET L'APPUI EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES : « LE CULTES DES INDICATEURS » AU DÉTRIMENT DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

1. L'action sociale interministérielle

Le programme 148 finance au titre de l'action sociale interministérielle **quatre prestations individuelles**, directement gérées par la DGAFP au niveau central, et **cinq dispositifs collectifs**, qui font l'objet de délégations de crédits vers le niveau déconcentré.

¹ Le Gouvernement poursuivant par ailleurs un soutien considérable en faveur de l'apprentissage dans le secteur privé (subvention d'équilibre annuelle versée à France compétences de 1 à 2 milliards d'euros ; aide aux employeurs privés d'un montant de 6 000 euros par apprenti pour un total de 4 milliards d'euros par an).

² 18 000 intentions de recrutement ayant été recensées en 2023 par le CNPFT.

Dans le PLF pour 2024, le montant des **prestations individuelles** s'élève à **93,8 millions d'euros** en AE, soit une diminution de 6 % par rapport au PLF pour 2023.

Cette baisse s'explique principalement par le recentrage du bénéfice de la **prestation des chèques-vacances** sur les **agents actifs** de l'État à compter du 1^{er} octobre 2023¹, qui générera une économie estimée à 5,8 millions d'euros en 2024.

Si le rapporteur peut comprendre la nécessité de faire des économies², elle estime que cette mesure pourrait occasionner, non sans raison, une certaine incompréhension de la part des agents retraités de l'État.

L'autre aide aux familles financée par le programme 148 correspond au **chèque emploi service universel (CESU)** pour la **garde des enfants de moins de six ans** ; le montant de cette dotation est stable, avec 40,1 millions d'euros en AE, en 2023 comme en 2024.

Enfin, deux prestations individuelles relèvent de **l'aide au logement** : l'aide à l'installation des personnels de l'État³ et le logement temporaire ; leurs montants sont également stables.

La dotation pour les **prestations d'action sociale collective** s'élève quant à elle à **29,6 millions d'euros** en AE, soit une hausse de 15 % par rapport au PLF pour 2023.

Les **réservations de berceaux en crèche** bénéficient ainsi d'une augmentation des crédits de 4,6 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation du coût moyen des places, les **4 930 places** offertes en 2023 étant reconduites en 2024.

Les **réservations de logements sociaux** bénéficient de près d'un million d'euros complémentaires pour favoriser l'accès au logement des agents publics en Île-de-France.

L'action sociale interministérielle est adossée, dans le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2024, à un objectif, « optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale », et à un indicateur, le « **taux de satisfaction des bénéficiaires de certaines prestations d'action sociale** ». Le rapporteur continue d'émettre des réserves quant à la pertinence de cet indicateur, qui ne permet notamment pas de connaître les coûts de gestion des prestations d'action sociale, dont la maîtrise demeure un enjeu important. En outre, cet indicateur est **partiel**, en ne portant que sur le CESU pour la garde d'enfants de moins de six ans ; il est également **peu révélateur** en ce qu'il atteint, depuis son introduction en 2022, un niveau très élevé, si bien que les marges de progression pour les

¹ En application de la circulaire du 2 août 2023 des ministères de la fonction publique et des comptes publics.

² Dans sa lettre de cadrage du 19 avril 2023, la Première ministre a demandé à chaque ministre de proposer des économies à hauteur de 5 % de leurs budgets respectifs par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

³ Depuis 2023, la prestation est ouverte aux agents contractuels dont le contrat a une durée d'un an au moins.

années à venir sont faibles. Comme lors de l'examen du PLF pour 2023¹, la commission a 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.

2. L'appui en matière de ressources humaines

En plus des crédits relatifs au centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), l'action « appui et innovation des ressources humaines » porte les crédits relatifs à un certain nombre de fonds à vocation interministérielle, voire inter-versants. Les années 2023 et 2024 auront été marquées par la **suppression de deux de ces fonds**. Le **fonds d'accompagnement interministériel RH** (FAIRH), créé pour promouvoir les outils introduits par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, a été supprimé par la loi de finances pour 2023², tandis que dans le PLF pour 2024, le **fonds d'innovation RH** (FIRH), créé en 2016, est à son tour supprimé. Le rapporteur fait observer que la création de fonds gagnerait probablement à être moins systématique, pour éviter d'avoir ensuite à les supprimer une fois le constat fait de leur faible valeur ajoutée.

Enfin, s'agissant du remplacement, depuis le **14 avril 2023**, du site « Place de l'emploi public » par le site « **Choisir le service public** », le rapporteur rappelle que ce simple changement de nom³ ne suffira probablement pas pour qu'émerge un espace numérique unique qui **favorise les mobilités entre les versants**. Cela étant, les premiers éléments chiffrés sont encourageants⁴ et la **publication du premier répertoire commun des métiers de la fonction publique**, le 15 septembre 2023, peut contribuer à cette dynamique.

Le rapporteur n'est toutefois pas certain que le remplacement de l'indicateur « délais de recrutement » et du sous-indicateur « nombre moyen de jours de publication des postes de la fonction publique de l'État clôturés au cours du mois » par le **nouvel indicateur** « recrutement dans la fonction publique » et le sous-indicateur « **nombre moyen de candidats ayant consulté une fiche de poste publiée sur CSP** » soit entièrement pertinent. D'une part, la consultation d'une fiche n'est pas, en tant que telle, signe de l'attractivité d'un poste ; d'autre part, la cible, fixée à 20 candidats pour les trois prochaines années⁵, semble assez peu ambitieuse. Aussi la commission a-t-elle adopté l'amendement du rapporteur visant à remplacer cet

¹ L'amendement avait été adopté en séance le 24 novembre 2022 avec un avis de sagesse de la commission des finances : https://www.senat.fr/seances/s202211/s20221124/s20221124019.html#amd_2022_114_II_102

² Dès juillet 2021, la Cour des comptes avait souligné que la valeur ajoutée du FAIRH était limitée s'agissant de la détection des projets ; de plus, la consommation des plafonds de crédits était très faible (note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Transformation et fonction publiques »).

³ Comme indiqué au rapporteur par la DGAFP, il n'y a « pas de différence majeure sur le plan applicatif, l'essentiel des évolutions portant sur la valorisation de la marque employeur des services publics ».

⁴ Plus de 103 000 offres d'emploi publiées entre avril et juillet 2023, dont 63 % pour la FPT, 32 % pour la FPE et 5 % pour la FPH ; un pic de plus de 1,27 million de connexions enregistré le 5 juin 2023.

⁵ 23 visiteurs uniques par offre pour les trois versants ayant été enregistrés au 31 juillet 2023 (PAP annexé au PLF pour 2024, p. 82).

indicateur par un indicateur relatif au taux de **candidatures reçues** pour une fiche de poste publiée par rapport au **nombre de consultations** de cette même fiche de poste.

III. AU-DELÀ DU PROGRAMME 148, L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL ET DE LA SANTÉ DES AGENTS PUBLICS

A. UN ENJEU IDENTIFIÉ PAR LE GOUVERNEMENT : LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE + »

Au-delà des inévitables considérations salariales, le renforcement de l'attractivité de la fonction publique passera également par l'amélioration des conditions de travail offertes aux agents, celles-ci devenant de plus en plus déterminantes dans les choix de carrière effectués par les candidats et les agents en poste. Annoncé à l'été 2023 par le ministre de la transformation et de la fonction publiques et co-piloté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la DGAFP, le **programme « Fonction publique + »** vise ainsi à améliorer la qualité de vie et les conditions de travail des agents publics.

Il repose sur les **six axes** suivants : l'évolution des pratiques managériales ; l'amélioration du cadre de travail et de la santé au travail ; l'adaptation des espaces de travail aux nouveaux usages collaboratifs et numériques et au télétravail ; la simplification du quotidien des agents en matière de ressources humaines ; la poursuite de l'engagement pour l'égalité professionnelle ; et l'amélioration de l'offre de logement à destination des agents publics.

Les pistes avancées en matière de logement

Outre le socle minimal commun de l'action sociale interministérielle décrit plus haut, chaque ministère conserve ses moyens pour déployer une action sociale en matière de logement dans le cadre d'une politique désormais coordonnée au sein du **comité interministériel pour le logement des agents publics**, réuni pour la première fois le **10 juillet 2023**.

Le plan d'action du Gouvernement s'organise autour des trois orientations suivantes : 1°) la mutualisation des ressources des acteurs publics, avec le lancement, d'ici la fin de l'année, d'une **plateforme** visant à proposer aux agents publics des **offres de logement** et à les informer sur les aides à leur disposition ; 2°) un **meilleur accompagnement** du parcours de logement¹ ; 3°) **une mobilisation et une optimisation du foncier public** pour mettre à disposition davantage de logements (à travers la refonte de la bourse au logement des agents de l'État, par exemple).

¹ Le 6 novembre 2023, David Amiel, député de Paris, a été chargé par la Première ministre de mener une mission sur le logement des agents publics, dont les conclusions devront être rendues d'ici février 2024.

Entre **fin juin et fin septembre 2023**, les agents publics ont été invités à répondre à la **consultation organisée en ligne** sur les modes et conditions de travail. **110 253 agents** ont participé¹ ; les premiers résultats devaient être communiqués aux représentants syndicaux lors de la réunion du **conseil commun de la fonction publique** du **14 novembre dernier**.

B. DES ATTENTES FORTES EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire (PSC) a défini un nouveau cadre prévoyant : la participation obligatoire en santé à hauteur d'**au moins 50 %** sur la base du socle minimal applicable aux salariés du secteur privé ; des conditions socles des contrats éligibles en santé ; et la participation facultative en matière de prévoyance dans la FPE ainsi que la participation obligatoire en matière de prévoyance dans la FPT à hauteur de 20 % d'un montant de référence.

Le calendrier et l'avancement des négociations diffèrent sensiblement d'un versant à l'autre.

Dans la FPE, les nouvelles règles de PSC en matière de santé sont entrées progressivement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, et s'imposeront pour tous les contrats conclus à compter du **1^{er} janvier 2024**. S'agissant de la prévoyance, un accord interministériel majoritaire relatif à l'amélioration des garanties (incapacité de travail, invalidité, décès) a été signé le 20 octobre 2023.

Dans la FPT, la PSC en matière de santé doit entrer en vigueur au **1^{er} janvier 2026**, tandis que la PSC en matière de prévoyance doit s'appliquer au **1^{er} janvier 2025** (pour les employeurs ne proposant actuellement pas de dispositif de participation au travers d'un contrat collectif), ou au 1^{er} janvier 2027 dans le reste des cas.

Dans la FPH, la seule certitude à ce jour concerne la date d'entrée en vigueur de la PSC, au **1^{er} janvier 2026** ; les négociations sur ses modalités et son champ doivent encore avoir lieu. Soulignant l'urgence de « **prendre soin des professionnels de santé** »², le rapporteur invite, en outre, à réfléchir aux moyens de favoriser le recours à **l'article L. 722-1** du code général de la fonction publique, qui prévoit pour le fonctionnaire hospitalier la gratuité des soins et des médicaments dans l'établissement où il est en activité. Le cas échéant, cette disposition pourrait être élargie à l'ensemble des établissements du territoire national ainsi qu'aux ayants droit.

¹ 50,7 % d'entre eux relèvent de la FPE ; 24,7 % de la FPT ; 24,1 % de la FPH. En outre, 9,2 % des répondants relèvent de la catégorie A + ; 38,4 %, de la catégorie A ; 32,2 %, de la catégorie B ; et 20,3 %, de la catégorie C.

² Nom de l'enquête menée par le comité éthique de la Fédération hospitalière de France, parue en janvier 2023.

*

* *

Réunie le 28 novembre 2023, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » sous réserve des amendements qu'elle propose.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 28 NOVEMBRE 2023

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin le programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques » du projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Cet avis budgétaire porte prioritairement sur la fonction publique de l'État et précisément sur le programme 148, destiné à compléter les actions des ministères en matière de ressources humaines.

Mon propos sera structuré en trois parties : premièrement, les effectifs et la masse salariale de l'État ; deuxièmement, le programme 148 en tant que tel ; et, troisièmement, la qualité de vie au travail et la santé des agents publics.

Concernant les effectifs, au 31 décembre 2021, la fonction publique compte près de 5,72 millions d'agents, dont 44,1 % dans la fonction publique de l'État (FPE), 34,6 % dans la fonction publique territoriale (FPT) et 21,3 % dans la fonction publique hospitalière (FPH). Par rapport à la fin de l'année 2020, les effectifs ont augmenté de 0,03 %.

Cette légère augmentation s'explique par la hausse du nombre de contractuels, dont la part au sein de l'ensemble des agents publics est passée de 21 % en 2020 à 21,5 % en 2021.

La dynamique s'agissant des effectifs de l'État pour 2024 est comparable à celle qui est poursuivie en 2023, confirmant ainsi l'abandon par le pouvoir exécutif de l'objectif de suppression de postes précédemment affiché.

Pour 2024, est prévue la création de 8 301 emplois en équivalents temps plein (ETP), dont plus de 80 % pour l'État – 6 731 ETP –, notamment dans les ministères régaliens, avec 2 661 ETP pour l'intérieur et l'outre-mer, et 1 918 ETP pour la justice.

Concernant la durée légale de travail, vous le savez, la loi de 2019 de transformation de la fonction publique a abrogé les régimes légaux dérogatoires de travail antérieurs à la loi du 3 janvier 2001 et a imposé aux collectivités territoriales concernées de définir de nouvelles règles de travail. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes dans son bilan d'étape de novembre 2023 sur l'application de cette loi, les régularisations sont en cours.

La Cour note également qu'aucun bilan relatif aux régimes de travail des services de l'État n'a été dressé depuis 2019. De plus, le rapport, prévu par la loi, sur les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect des dispositions sur la durée de travail effectif n'a toujours pas été remis au Parlement, près de trois ans et demi après l'échéance fixée par la loi.

S'agissant de la masse salariale de l'État, dans le projet de loi de finances pour 2024, elle progresse de près de 6 % par rapport au PLF pour 2023, pour atteindre, hors pensions, 106,415 milliards d'euros.

Cette forte augmentation est liée, à titre principal, à la revalorisation du point d'indice de 1,5 %, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, succédant à une revalorisation de 3,5 % intervenue au 1^{er} juillet 2022. Son coût est estimé en année pleine à 1,5 milliard d'euros pour le versant étatique.

De plus, au 1^{er} janvier 2024, 5 points d'indice supplémentaires seront attribués à tous les agents publics, pour un coût estimé à 2,15 milliards d'euros en 2024.

Par ailleurs, le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) correspondra en 2024 à une augmentation de 505 millions d'euros, tandis que le coût des créations de postes s'élèvera à 447 millions d'euros.

À cela, s'ajoutent plusieurs mesures catégorielles annoncées lors de la conférence salariale de juin 2023, dont la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour les agents de la FPE et la FPH dont la rémunération perçue entre le 1^{er} juillet 2022 et le 30 juin 2023 est inférieure à 39 000 euros bruts. Le versement de cette prime n'est pas obligatoire dans la FPT, en vertu du principe de la libre administration territoriale.

Figurent également, parmi les mesures annoncées en juin 2023, la reconduction pour 2023 de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) ; la revalorisation des frais de mission ; le relèvement de 50 % à 75 % de la prise en charge des transports collectifs des agents de l'État ; et la revalorisation de 10 % du barème de monétisation des jours de compte épargne-temps (CET).

Le coût prévisionnel de l'ensemble des mesures catégorielles pour 2024 s'élève à 3,705 milliards d'euros pour le versant étatique, soit une augmentation de 119 % par rapport au PLF pour 2023.

Permettez-moi de faire un premier focus sur le chantier dit « APR », relatif à l'accès, aux parcours et aux rémunérations, qui a été ouvert par le ministre de la transformation et de la fonction publiques en février 2023.

Il s'est d'abord traduit par une première phase de concertation avec les employeurs publics représentant les trois versants ; »les premiers travaux devraient aboutir dans le courant de l'année 2024.

Ce chantier vise à fluidifier l'accès à la fonction publique, à dynamiser les parcours professionnels et à rendre plus agile le système de rémunération. Concernant ce dernier item, il me semble indispensable de refondre les grilles indiciaires, eu égard notamment au phénomène de « tassement des grilles » induit par les revalorisations successives du Smic et de l'indice minimum de traitement, dans un contexte d'inflation élevée. Cette refonte doit concerner les grilles des trois catégories afin que l'ensemble des rémunérations soit cohérent avec la progression de carrière des agents et les exigences propres à chaque catégorie.

Par ailleurs, concernant les accords du Ségur de la santé et du social, s'il est vrai que la situation salariale d'une grande partie des personnels non médicaux a été améliorée, il n'en demeure pas moins qu'environ 3 000 agents restent exclus du bénéfice du complément de traitement indiciaire (CTI), notamment les agents publics titulaires et contractuels des filières administrative, technique et ouvrière, ainsi que les agents des services hospitaliers qualifiés de la filière soignante des établissements publics sociaux et médico-sociaux autonomes. Le Conseil d'État devrait se prononcer demain sur la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée à ce sujet par la Fédération hospitalière de France (FHF).

J'évoquerai maintenant le programme 148.

Il finance les actions interministérielles en matière de formation des fonctionnaires, d'action sociale et de gestion des ressources humaines. Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il est mobilisé en complément des initiatives de chaque ministère. Aucun emploi n'y est inscrit.

Le montant des autorisations d'engagement (AE) prévues par le PLF pour 2024 est en diminution de près de 7 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2023, passant de 295,5 millions d'euros à 275,8 millions d'euros.

L'action « Formation des fonctionnaires » représente 32,2 % des crédits du programme en AE, contre 41,3 % en LFI de 2023, car les crédits afférents à l'Institut national du service public (INSP) ont été transférés sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » pour 40,1 millions d'euros en AE.

En conséquence, l'action « Action sociale interministérielle » représente 57,5 % des crédits du programme en AE, contre 48,7 % en LFI de 2023.

À périmètre constant, en tenant compte de l'ensemble des transferts de crédits sortants et de crédits entrants, le montant du programme 148 connaît une augmentation de près de 6,8 % en AE.

L'action « Formation des fonctionnaires » concerne l'organisation des sessions de concours d'accès aux cinq instituts régionaux

d'administration (IRA), des prépas Talents du service public et des bourses Talents, ainsi que des plans de formation interministérielle. Le montant des crédits alloués aux dépenses d'intervention connaît une augmentation de 41 %, passant de 22,8 millions à 38,7 millions d'euros en AE.

Les subventions allouées aux prépas Talents et aux bourses Talents sont stables. Ce dispositif vise à renforcer l'égalité des chances pour l'accès à la fonction publique. Les prépas Talents, autrefois classes préparatoires intégrées, reçoivent une subvention de 6 500 euros par élève effectivement accueilli, pour un total de 12,2 millions d'euros en AE. Chaque étudiant reçoit une bourse d'un montant de 4 000 euros. Le montant des subventions correspondantes versées par la DGAFP s'élève à 8,3 millions d'euros en AE.

Mon second focus porte sur l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.

Pour la première fois, l'action « Formation des fonctionnaires » porte les crédits relatifs au financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, pour un montant de 15 millions d'euros versés au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

L'inscription de ces crédits au PLF pour 2024 ne doit pas faire oublier la modification fondamentale, apportée par un amendement du Gouvernement au PLF pour 2023, aux règles de financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. En séance, nous avons supprimé cet amendement, mais il a été rétabli par l'Assemblée nationale, actant ainsi le désengagement financier de l'État.

D'une part, la contribution versée par l'État au CNFPT a désormais un simple caractère facultatif, de même que la contribution annuelle versée par France compétences. D'autre part, la convention d'objectifs et de moyens conclue à cette fin entre l'État et le CNFPT n'a plus nécessairement un caractère annuel.

La convention d'objectifs et de moyens pour les années 2023 à 2025, signée à la mi-novembre, maintient, pour ces trois années, l'engagement de l'État à hauteur de 15 millions d'euros par an, sous réserve de l'inscription annuelle des crédits en loi de finances.

En revanche, dans une circulaire du 10 mars 2023, la Première ministre a annoncé la dégressivité de la contribution versée par France compétences, qui serait plafonnée à 10 millions d'euros en 2024 et à 5 millions en 2025, contre 15 millions en 2023.

Dans les faits, depuis le 1^{er} janvier 2023, la seule contribution assurée dont bénéficie le CNFPT consiste donc en la cotisation complémentaire plafonnée à 0,1 % et assise sur la masse salariale des collectivités territoriales. Le montant de cette cotisation s'élève à 45 millions d'euros, permettant le financement de 4 500 contrats environ ; or plus de 12 600 contrats ont été conclus en 2022.

La volte-face du Gouvernement à l'automne 2022 demeure incompréhensible. Je rappelle que le Gouvernement soutient l'apprentissage dans le secteur privé par le versement d'une aide aux employeurs privés de 6 000 euros par apprenti et d'une subvention annuelle d'équilibre à France compétences comprise entre 1 et 2 milliards d'euros.

Ainsi, les nouvelles règles de financement font peser un risque majeur sur le développement de l'apprentissage public local, alors que 18 000 intentions de recrutement ont été recensées en 2023.

À l'heure où l'apprentissage constitue une composante à part entière de la politique des ressources humaines des collectivités territoriales, ainsi qu'une voie majeure d'insertion professionnelle des jeunes, cette situation est plus que regrettable.

C'est pourquoi je présenterai en séance, en mon nom propre, un amendement sur les crédits non rattachés afin de rétablir des conditions financières satisfaisantes pour le développement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.

Le deuxième volet du programme 148 concerne l'action sociale interministérielle.

À ce titre, ce programme finance quatre prestations individuelles, directement gérées par la DGAFP au niveau central, et cinq dispositifs collectifs, qui font l'objet de délégations de crédits vers le niveau déconcentré.

Dans le PLF pour 2024, le montant des prestations individuelles s'élève à 93,8 millions d'euros en AE, soit une diminution de 6 % par rapport au PLF pour 2023.

Cette baisse s'explique principalement par le recentrage de la prestation des chèques-vacances pour les agents actifs de l'État à compter du 1^{er} octobre 2023, qui entraînera une économie estimée à 5,8 millions d'euros en 2024.

L'autre aide aux familles correspond au chèque emploi service universel (CESU) pour la garde d'enfants de moins de six ans ; le montant de cette dotation est stable, avec des AE à hauteur de 40,1 millions d'euros.

Enfin, deux prestations individuelles relèvent de l'aide au logement : l'aide à l'installation des personnels de l'État et le logement temporaire ; leurs montants sont également stables.

La dotation pour les prestations d'action sociale collective s'élève, quant à elle, à 29,6 millions d'euros en AE, soit une hausse de 15 % par rapport au PLF pour 2023.

Les réservations de berceaux en crèche bénéficient ainsi d'une augmentation des crédits de 4,6 millions d'euros, pour 4 930 places offertes, soit un nombre stable.

Les réservations de logements sociaux bénéficient de près de 1 million d'euros complémentaires pour favoriser l'accès au logement des agents publics en Île-de-France.

L'action sociale interministérielle est adossée, dans le programme de performances annexé au PLF pour 2024, à un objectif, « optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale », et à un indicateur, le « taux de satisfaction des bénéficiaires de certaines prestations d'action sociale ».

Comme en 2023, j'é mets des réserves quant à la pertinence de cet indicateur, qui ne permet notamment pas de connaître les coûts de gestion des prestations d'action sociale, dont la maîtrise demeure un enjeu important. En outre, cet indicateur est partiel, en ne portant que sur le Cesu pour la garde d'enfants de moins de six ans ; il est également peu révélateur en ce qu'il atteint, depuis son introduction en 2022, un niveau très élevé, si bien que les marges de progression pour les années à venir sont faibles.

Comme l'an passé, je vous proposerai un amendement visant à réintroduire les deux indicateurs de performance relatifs à l'action sociale tels qu'ils figuraient dans le PLF pour 2021.

J'en viens au troisième volet du programme 148, à savoir l'appui en matière de ressources humaines.

En plus des crédits relatifs au centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), l'action « Appui et innovation des ressources humaines » comprend les crédits relatifs à un certain nombre de fonds à vocation interministérielle, voire inter-versants.

Les années 2023 et 2024 sont marquées par la suppression de deux de ces fonds. Le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH), créé pour promouvoir les outils introduits par la loi de transformation de la fonction publique, a été supprimé par la loi de finances pour 2023, tandis que le fonds d'innovation des ressources humaines (FIRH), créé en 2016, est, à son tour, supprimé dans le PLF pour 2024. Aussi, la création de fonds gagnerait probablement à être moins systématique, pour éviter de devoir les supprimer dès lors que l'on constate leur faible valeur ajoutée.

Enfin, je vous rappelle que, depuis le 14 avril 2023, le site *Place de l'emploi public* a été remplacé par le site *Choisir le service public* (CSP), afin de valoriser la marque employeur des services publics. Toutefois, ce simple changement de nom ne suffira probablement pas à faire émerger un espace numérique unique qui favorise les mobilités entre les versants. Là encore, je ne suis pas certaine que le nouvel indicateur « Recrutement dans la fonction publique » et le sous-indicateur « Nombre moyen de candidats ayant consulté une fiche de poste publiée sur CSP » soient entièrement pertinents. D'une part, la consultation d'une fiche n'est pas, en tant que telle, signe de l'attractivité d'un poste ; et, d'autre part, la cible, fixée à vingt candidats

pour les trois prochaines années, semble assez peu ambitieuse. Aussi, je vous proposerai un amendement visant à remplacer cet indicateur par un indicateur relatif au taux de candidatures reçues pour une fiche de poste publiée par rapport au nombre de consultations de cette même fiche de poste.

Avant d'aborder la troisième partie de mon intervention, je tiens à déplorer les conséquences de la suppression, dans la loi de finances de 2023, du rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, qui était annexé au PLF. L'année dernière, le Gouvernement avait argué qu'il faisait doublon avec le rapport annuel de la DGAFP. Or la date de parution de ce dernier est très aléatoire : j'en veux pour preuve qu'il n'est toujours pas publié à ce jour, alors même que nous devons donner notre avis sur les crédits du programme 148 !

Enfin, j'évoquerai la qualité de vie au travail et la santé des agents publics.

Depuis plusieurs années, la question de l'attractivité de la fonction publique fait débat, de nombreux employeurs publics rencontrent des difficultés de recrutement.

Au-delà des inévitables considérations salariales, le renforcement de l'attractivité de la fonction publique passera également par l'amélioration des conditions de travail offertes aux agents, celles-ci devenant de plus en plus déterminantes dans les choix de carrière effectués par les candidats et les agents en poste.

Initié par le ministre de la transformation et de la fonction publiques, le programme « Fonction publique + » vise ainsi à améliorer la qualité de vie et les conditions de travail des agents publics. L'été dernier, tous les agents publics ont été invités à répondre à une consultation en ligne sur les modes et les conditions de travail. Seuls 110 253 agents y ont participé.

Ce programme repose sur les six axes suivants : l'évolution des pratiques managériales ; l'amélioration du cadre de travail et de la santé au travail ; l'adaptation des espaces de travail aux nouveaux usages collaboratifs et numériques et au télétravail ; la simplification du quotidien des agents en matière de ressources humaines ; la poursuite de l'engagement pour l'égalité professionnelle ; et l'amélioration de l'offre de logement à destination des agents publics.

En outre, la protection sociale complémentaire est un outil managérial important. L'ordonnance du 17 février 2021 a rendu obligatoire la participation des employeurs publics en santé à hauteur d'au moins 50 %, a fixé des conditions sociales des contrats éligibles en santé et a prévu la participation facultative en matière de prévoyance dans la fonction publique d'État, ainsi que la participation obligatoire en matière de prévoyance dans

la fonction publique territoriale à hauteur de 20 % d'un montant de référence.

Le calendrier et l'avancement des négociations diffèrent sensiblement d'un versant à l'autre.

Pour la FPE et la FPT, les nouvelles règles en matière de santé et de prévoyance entrent en vigueur progressivement. En revanche, dans la FPH, la seule certitude à ce jour concerne la date d'entrée en vigueur de la protection sociale complémentaire (PSC), au 1^{er} janvier 2026 ; les négociations sur ses modalités et son champ doivent encore avoir lieu. Notons que les fonctionnaires hospitaliers bénéficient déjà de la gratuité des soins et des médicaments dans l'établissement où ils sont en activité. Le cas échéant, cette disposition pourrait être élargie à l'ensemble des établissements du territoire national ainsi qu'à leurs ayants droit .

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique », sous réserve des deux amendements que je vous présenterai dans un instant.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie Catherine Di Folco pour sa rigueur et sa précision. Je veux parler de la fonction publique territoriale et de l'apprentissage.

Les collectivités locales participent largement à l'effort national d'intégration professionnelle et de formation des jeunes. Or elles sont confrontées à un déficit d'attractivité. Il importe qu'elles créent un vivier d'apprentis. Une collectivité qui forme un apprenti en fera bénéficier une autre ultérieurement. À cet égard, je ne comprends pas qu'il y ait deux catégories d'apprentis et d'employeurs, selon qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé. N'oublions pas que les collectivités doivent également participer au financement de la formation et qu'elles ont supporté des charges supplémentaires à hauteur de 2,5 milliards d'euros entre 2017 et 2021 pour faire face à la complexité des normes et à la revalorisation du point d'indice.

L'apprentissage est un enjeu majeur pour la société. Face au déficit de citoyenneté et de civisme observé chez les jeunes, l'apprentissage leur permettra d'avoir un regard différent sur la sphère publique. Aussi, je soutiendrai avec enthousiasme et conviction les amendements proposés par le rapporteur.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie le rapporteur, car c'est toujours avec minutie et perspicacité qu'elle nous présente son avis budgétaire. Je partage l'ensemble de ses propos et j'ajouterai trois observations.

Concernant l'attractivité de la fonction publique territoriale, nous espérons que le projet de loi annoncé par le ministre Stanislas Guerini n'est pas l'Arlésienne. Un nombre de plus en plus important de contractuels sont recrutés dans les collectivités, car les métiers de la FPT n'attirent plus. Or

cette situation pose des difficultés en matière de productivité et de compétences.

J'évoquerai aussi la question de l'apprentissage. En tant que délégué du CNFPT au titre de la région Occitanie, je reçois quotidiennement des courriers des élus locaux exprimant leur mécontentement. Alors que les collectivités étaient proactives et assuraient un accompagnement humain des apprentis, elles doivent aujourd'hui limiter leur action à un apprenti par collectivité à cause du désengagement de l'État, ce que nombre de communes ne comprennent pas. Elles se retrouvent donc privées de cette main-d'œuvre.

Enfin, le ministre de l'intérieur a annoncé la création d'une école de police municipale. Or je rappelle que le Président de la République avait annoncé la création d'une académie de police, dont nous attendons toujours de connaître les contours. D'ailleurs, en quoi cette école sera-t-elle différente des délégations régionales du CNFPT ? Cet opérateur fait bien son travail et investit des montants considérables. La création de cette énième école m'interpelle..

Nous suivrons l'avis du rapporteur.

M. Philippe Bas. – Je salue le travail du rapporteur, qui maîtrise bien ces questions complexes relatives aux trois fonctions publiques.

Je veux revenir sur l'évolution des effectifs de la fonction publique, qui ne diminuent pas depuis très longtemps. Cette question était au cœur du débat politique il y a quelques années. Vous avez indiqué que les effectifs allaient augmenter l'an prochain – il est important de renforcer nos ressources humaines dans les secteurs de la justice, de la police et de la gendarmerie –, mais on ne saurait s'en contenter sans en diminuer par ailleurs. Cette augmentation ne peut pas continuer indéfiniment à ce rythme, même s'il est moins important.

Aussi, je suggère que nous fassions part au Gouvernement de notre mécontentement de voir qu'aucune réforme de l'État n'est mise en œuvre pour maîtriser la dépense de la fonction publique, qui est le principal poste de dépenses de l'État – outre les intérêts de la dette.

M. Olivier Bitz. – Merci au rapporteur pour le travail réalisé. Je partage ses inquiétudes sur la question de l'apprentissage dans les collectivités locales. Nous sommes manifestement dans un bras de fer entre l'État et le CNFPT. Il faut que nous nous penchions de près sur cette question, car les textes prévoient expressément que le CNFPT assume des responsabilités en la matière, et bénéficie en conséquence de recettes pérennes. La question est donc de savoir s'il rencontre des difficultés pour assumer ses compétences, car ce sont les jeunes qui en font les frais. Nous sommes les garants de l'équilibre des comptes de l'État, et devons savoir qui va assumer ces missions, alors même que les crédits qui lui sont octroyés sont identiques à ceux qui étaient prévus pour 2023 et en 2022.

M. Alain Marc. – Balayons aussi devant notre porte ! Chaque fois que la loi nous a obligés à modifier l’architecture de nos institutions, cela s’est traduit par l’augmentation du nombre de fonctionnaires. Aux termes de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la compétence « eau » et « assainissement » va revenir aux intercommunalités, avec pour conséquence l’augmentation du nombre de fonctionnaires dans les intercommunalités.

J’aimerais que l’on crée une mission d’information sur l’augmentation du nombre de fonctionnaires territoriaux. Parallèlement au transfert de compétences, constate-t-on une baisse du nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d’État ? Outre le fait que la loi NOTRe a fait beaucoup de dégâts, il serait très intéressant de connaître l’évolution des effectifs en fonction des lois qui ont été adoptées.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Monsieur Bourgi, le projet de loi que nous attendons devrait être présenté au début de l’année prochaine ; ses trois axes seraient le recours au contrat, la rémunération et la protection fonctionnelle.

Concernant l’apprentissage, le CNPFT comble jusqu’à présent le déficit, grâce à la cotisation complémentaire des collectivités territoriales à hauteur de 0,1 % de la masse salariale, alors que sa principale mission concerne la formation des agents. Le montant de cette cotisation permet le financement de quelque 4 500 contrats par an ; or plus de 12 000 contrats ont été conclus en 2022 et 18 000 intentions de recrutement ont été recensées pour 2023. Veut-on augmenter la cotisation complémentaire ? Je ne suis pas sûre que les collectivités y soient favorables étant donné leurs charges accrues dans bien d’autres domaines.

Le CNPFT puise pour l’instant dans ses réserves, avec une contribution de 30 millions d’euros pour 2023, dont la moitié pour financer des contrats conclus en 2021 et 2022.

J’ai parlé de désengagement de l’État, car la convention d’objectifs et de moyens revêt maintenant un simple caractère facultatif, ce qui est de nature à créer une incertitude permanente. Pour les années 2023 à 2025, l’État s’est engagé à hauteur de 15 millions d’euros, mais la contribution de France compétences va diminuer, jusqu’à extinction.

Article 38 (État G)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Les amendements LOIS.1 et LOIS.2 visent à remplacer l’indicateur de performance relatif à l’action sociale interministérielle, d’une part, et l’indicateur de performance relatif au recrutement dans la fonction publique, d’autre part, par des indicateurs plus précis et opérationnels.

Les amendements LOIS.1 et LOIS.2 sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonctions publiques », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

M. François Charmont, directeur, adjoint à la directrice générale

M. Guillaume Tinlot, chef de service des politiques sociales, salariales et des carrières

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Mme France Burgy, directrice générale

Mme Muriel Bialecki, directrice des finances, adjointe de la direction générale en charge des ressources et du dialogue social

Fédération hospitalière de France (FHF)

Mme Sophie Marchandet, responsable du pôle ressources humaines hospitalières

M. Marc Bourquin, conseiller stratégie et responsable de l'articulation et de la coordination parcours, proximité, autonomie et territoire

Table ronde des organisations syndicales représentatives de la fonction publique d'État

Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés

M. Jean-Luc Saphore, secrétaire général adjoint de la CFDT Fonctions publiques

Fédération des fonctions publiques CFE-CGC

M. Stanislas Gaudon, président de la fédération CFE CGC Services Publics

M. Hugues Thibault, délégué fédéral

Fédération générale CFTC des syndicats chrétiens de fonctionnaires, agents de l'État et assimilés

M. Jimmy Carassou, vice-président de la Fédération des agents de l'État

Union syndicale Solidaires fonction publique et assimilés

Mme Evelyne Ngo, secrétaire nationale

M. Etienne Charenton, délégué adjoint de Solidaires fonction publique

Table ronde des organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale

Fédération CGT des services publics

M. Jésus De Carlos, secrétaire général

Fédération Interco-CFDT

Mme Ingrid Clément, secrétaire générale

Mme Valérie Crochet, secrétaire fédérale

Fédération des personnels des services publics et des services de santé FO

M. Dominique Regnier, secrétaire général adjoint

M. Johann Laurency, secrétaire fédéral pour les services publics

Fédération nationale UNSA territoriaux

Mme Sylvie Ménage, secrétaire générale

Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)

M. Pascal Kessler, président

Table ronde des organisations syndicales représentatives de la fonction publique hospitalière

Fédération CFDT Santé sociaux

Mme Karine Bouchet, secrétaire nationale

M. Benjamin Vitel, secrétaire national

Mme Evelyne Rescanières, secrétaire générale

Fédération CGT de la Santé et de l'Action Sociale

Mme Barbara Filhol, membre du bureau

M. Joran Jamelot, membre de la commission exécutive fédérale et dirigeant de l'Union Syndicale CGT de l'Assistance Publique

Fédération des personnels des services publics et services de santé FO

M. Gilles Gadier, secrétaire fédéral de la branche santé

M. Grégory Leduc, secrétaire fédéral de la branche santé

UNSA Santé et sociaux public et privé

M. Yann Le Baron, secrétaire national de la fédération UNSA santé et sociaux public et privé

Mme Annick Fayard, secrétaire nationale UNSA fonction publique

Mme Karine Halgrain, secrétaire nationale adjointe en charge du service public