N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

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 rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

TOME V

FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente ;* MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie, *vice-présidents ;* M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard, *secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 5

I. DES CRÉDITS STABLES EN 2027, DANS UN CONTEXTE DE RÉORGANISATION DES PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME..... 6

A. UNE STABILISATION DES MOYENS APRÈS UNE DIMINUTION SENSIBLE EN 2026..... 6

B. LA CRÉATION DU GROUPE DES INSTITUTS DU SERVICE PUBLIC : UNE RATIONALISATION BIENVENUE, DONT LES BÉNÉFICES RESTENT À ÉTABLIR..... 7

C. DES DISPOSITIFS DE FORMATION ET D'APPUI AUX RESSOURCES HUMAINES DONT L'ÉVALUATION DEMEURE PERFECTIBLE..... 8

II. UN RECOURS ACCRU AUX AGENTS CONTRACTUELS QUI CONDUIT À S'INTERROGER SUR L'AVENIR DU MODÈLE FRANÇAIS DE FONCTION PUBLIQUE..... 9

A. UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE L'EMPLOI PUBLIC, DAVANTAGE SUBIE QU'ANTICIPÉE..... 9

B. PASSER D'UN RECOURS AUX CONTRACTUELS SUBI À UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE GESTION DES PARCOURS.....10

III. ATTRACTIVITÉ, RENOUVELLEMENT DES EFFECTIFS ET TRANSFORMATION DES MÉTIERS : LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES 11

A. DES DIFFICULTÉS D'ATTRACTIVITÉ PERSISTANTES, AGGRAVÉES PAR LE VIEILLISSEMENT DES AGENTS.....11

B. L'APPRENTISSAGE TERRITORIAL : UN LEVIER ESSENTIEL DE RECRUTEMENT, FRAGILISÉ PAR LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT 13

C. ANTICIPER LES TRANSFORMATIONS DES MÉTIERS PUBLICS, NOTAMMENT SOUS L'EFFET DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE.....15

EXAMEN EN COMMISSION.....17

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 23

L'ESSENTIEL

Le programme 148 « Fonction publique », qui **finance les politiques interministérielles de formation, d'action sociale et de gestion des ressources humaines de l'État**, bénéficie dans le projet de loi de finances pour 2027 de **crédits quasiment stables** par rapport à 2026, à hauteur de 225,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 226,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Cette stabilité intervient après une **diminution sensible des moyens du programme en 2026** et accompagne la **réorganisation de plusieurs dispositifs**, notamment la création du groupe des instituts du service public (G-ISP).

Parallèlement, la structure de l'emploi public poursuit sa transformation sous l'effet de la **progression du recours aux agents contractuels**, qui représentent désormais près du quart des agents publics et plus des trois quarts des recrutements. Cette évolution, que la Cour des comptes qualifie de « *davantage subie que choisie* », pose question au modèle français de fonction publique et appelle la définition d'une véritable stratégie des ressources humaines, conciliant exigence de continuité du service public, maîtrise des dépenses de personnel et sécurisation des parcours professionnels.

Le rapporteur pour avis souligne également que les **difficultés persistantes d'attractivité**, conjuguées au **vieillissement des agents**, imposent aux employeurs publics d'anticiper davantage leurs besoins de recrutement et de formation. Dans ce contexte, il appelle à **préserver l'apprentissage**, qui constitue un levier essentiel de renouvellement des effectifs, alors que le désengagement de l'État fragilise particulièrement son financement dans la fonction publique territoriale.

Il considère enfin que **la transformation des métiers publics, sous l'effet notamment de l'intelligence artificielle, doit s'accompagner d'une politique ambitieuse d'anticipation des compétences et de formation des agents**. Le projet stratégique **« DGAFP 2030 »**, qui entend faire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique une véritable direction stratégique des ressources humaines, devra être apprécié au regard des résultats concrets pour les employeurs publics et les agents.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission s'est prononcée **en faveur de l'adoption des crédits du programme**, sous réserve de l'adoption de son amendement.

I. DES CRÉDITS STABLES EN 2027, DANS UN CONTEXTE DE RÉORGANISATION DES PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME

A. UNE STABILISATION DES MOYENS APRÈS UNE DIMINUTION SENSIBLE EN 2026

Le programme 148 **finance les actions interministérielles de formation, d'action sociale et de gestion des ressources humaines de l'État**, en complément des crédits directement mobilisés par les différents ministères employeurs. Le projet de loi de finances pour 2027 prévoit de porter ses crédits à **225,1 millions d'euros en AE** et **226,8 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation limitée à 0,28** % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2026.

Cette quasi-stabilité suit toutefois la diminution de 14 % des AE en 2026, principalement liée à la **disparition de la contribution de l'État au financement de l'apprentissage territorial**. La trajectoire retenue pour 2027 ne traduit donc pas un nouvel effort budgétaire, mais tend plutôt à **consolider les moyens du programme à un niveau sensiblement inférieur à celui des exercices précédents**.

Évolution des crédits du programme 148 entre la LFI 2026 et le PLF 2027

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2026	2027	Évolution	2026	2027	Évolution
Programme 148	**224,5**	**225,1**	**+0,28 %**	**226,2**	**226,8**	**+0,28 %**
01. Formation des fonctionnaires	77,1	78,1	+1,30 %	77,1	78,1	+1,30 %
02. Action sociale interministérielle	118,3	117,3	-0,82 %	120,0	119,0	-0,80 %
03. Appui et innovation des ressources humaines	29,1	29,7	+2,06 %	29,2	29,8	+2,06 %

Source : commission des lois, d'après le Projet annuel de performance (PAP) pour 2027.
En millions d'euros, hors fond de concours et attribution de produits.

Cette **stabilité recouvre des évolutions différenciées** : les crédits de formation progresseraient de 1,3 %, principalement pour **accompagner la création du nouvel établissement public chargé de la formation des cadres intermédiaires de l'État**, et ceux consacrés à l'appui aux politiques de ressources humaines de 2,1 %. En revanche, les moyens alloués à l'action

sociale interministérielle diminueraient de 0,8 %, tout en demeurant le premier poste de dépenses du programme.

Le rapporteur pour avis observe ainsi que les arbitrages proposés pour 2027 privilégient le maintien des dispositifs existants, alors même que la DGAFP entend désormais « *garantir la cohérence du cadre statutaire général et accompagner le changement nécessaire à la résilience et à l'efficacité des services publics* »[1]. Une ambition **qui suppose de renforcer les capacités d'anticipation et de pilotage des politiques de ressources humaines**, au-delà du seul financement des dispositifs existants.

B. LA CRÉATION DU GROUPE DES INSTITUTS DU SERVICE PUBLIC : UNE RATIONALISATION BIENVENUE, DONT LES BÉNÉFICES RESTENT À ÉTABLIR

Les crédits de l'action relative à la *formation des fonctionnaires* atteindraient 78,1 millions d'euros en 2027, en augmentation d'un million d'euros. Cette progression accompagne principalement la **création du groupe des instituts du service public (G-ISP)**[2], établissement public qui se substituera aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) le 1er janvier 2027. Disposant de six implantations territoriales correspondant aux anciens IRA, le nouvel établissement doit permettre d'**unifier le pilotage de la formation** des attachés d'administration de l'État et de **mieux adapter les enseignements aux besoins des administrations employeuses**. Une « *maquette unique de formation* » doit ainsi être mise en place dès la rentrée 2027, avec un **renforcement des enseignements en matière de management, de gestion des crises et de transitions numérique et écologique**. Le G-ISP devra également développer la formation continue des cadres de proximité, proposer des formations « *sur mesure* » aux administrations et **accompagner les reconversions professionnelles, notamment celles des agents contractuels**. Le rapporteur pour avis accueille favorablement cette ambition, tout en relevant que **les IRA ont déjà connu plusieurs réformes successives depuis 2019**, dont les effets n'ont pas encore pu être pleinement appréciés.

L'intérêt de **cette réforme devra également être apprécié au regard des gains d'efficience attendus**. Alors que la subvention pour chaque institut du G-ISP atteindrait 52,3 millions d'euros en 2027, soit **deux millions d'euros supplémentaires par rapport à 2026**, le coût complet annuel de formation par élève devrait être ramené à **34 000 euros, contre 38 320 euros constatés en 2025**[3]. Selon la DGAFP, « *la mutualisation des fonctions supports doit permettre la réduction du coût de la formation des élèves attachés* ». Si cet objectif mérite

---

[1] *Réponse au questionnaire du rapporteur pour avis.*

[2] *Créé par le décret n° 2026-27 du 26 janvier 2026 relatif à l'établissement public « Groupe des instituts du service public ».*

[3] *Projet annuel de performance pour 2027.*

d'être soutenu, **les économies effectivement réalisées devront être précisément mesurées**, afin de s'assurer que la création d'un opérateur unique ne se traduira pas seulement par une réorganisation administrative, mais permettra une amélioration tangible de l'efficience et de la qualité de la formation.

C. DES DISPOSITIFS DE FORMATION ET D'APPUI AUX RESSOURCES HUMAINES DONT L'ÉVALUATION DEMEURE PERFECTIBLE

Le programme 148 **poursuit le financement des *Prépas* et *Parcours Talents***, destinés à favoriser l'accès des étudiants issus de milieux modestes aux concours de la fonction publique. À la rentrée 2026, le **dispositif compte 105 classes, représentant 1 746 places**, et le montant de la bourse accordée aux élèves a été porté de 4 000 à 5 000 euros.

Les résultats communiqués au rapporteur pour avis par la DGAFP apparaissent encourageants, puisque pour la promotion 2024-2025, **les taux d'admissibilité et d'admission aux concours se sont respectivement établis à 36 % et 25 %**, tandis que 93 % des élèves de la promotion 2025-2026 se déclarent satisfaits de la formation. Le nouvel indicateur introduit dans le Projet annuel de performance (PAP) pour 2027, consacré au nombre d'élèves inscrits, vise toutefois principalement à mesurer le « *taux de remplissage* » des classes et non l'efficacité du dispositif en matière de diversification des recrutements. Or, celle-ci devrait plutôt être appréciée au regard des taux de réussite aux concours, de l'origine sociale des élèves et de leur insertion professionnelle effective.

Le rapporteur pour avis regrette plus généralement que **les indicateurs de performance du programme demeurent insuffisamment représentatifs des résultats obtenus**. L'objectif « *Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale* » continue ainsi de reposer sur le taux de satisfaction des bénéficiaires du chèque emploi service universel (CESU) pour la garde d'enfants, sans permettre d'apprécier les coûts de gestion ni les besoins non satisfaits. De même, la performance de la plateforme « Choisir le service public » (CSP), qui enregistre désormais plus de treize millions de visites annuelles et propose quelque 75 000 offres d'emplois reste mesurée par le nombre de consultations des fiches de poste – or, le rapporteur pour avis tient à rappeler que la « *consultation d'une fiche de poste n'est pas, en tant que telle, signe de l'attractivité d'un poste* »[1].

[1] Avis *n° 134 (2023-2024) présenté par Mme Catherine Di Folco, au nom de la commission des lois, sur les crédits de la mission « Fonction publique » du projet de loi de finances pour 2024, novembre 2023.*

II. UN RECOURS ACCRU AUX AGENTS CONTRACTUELS QUI CONDUIT À S'INTERROGER SUR L'AVENIR DU MODÈLE FRANÇAIS DE FONCTION PUBLIQUE

A. UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE L'EMPLOI PUBLIC, DAVANTAGE SUBIE QU'ANTICIPÉE

Au 31 décembre 2024, **la fonction publique employait 5,85 millions d'agents**, soit 37 000 de plus qu'un an auparavant (+0,6 %)[1]. Cette progression, commune aux trois versants, masque une évolution majeure de la structure de l'emploi public. Dans un rapport publié en juin 2026[2], la Cour des comptes relève qu'entre 2011 et 2024, le nombre de contractuels a augmenté de 37 %, tandis que celui des fonctionnaires est demeuré globalement stable. **Les contractuels représentent désormais environ 24 % des effectifs, soit 1,36 million d'agents**. Cette transformation apparaît plus nettement encore dans les flux de recrutement : en 2024, 76 % des entrants dans la fonction publique des trois versants étaient contractuels, proportion atteignant 82 % dans le versant territorial.

Cette croissance ne résulte pas uniquement de l'assouplissement des possibilités de recrutement opéré par la loi de 2019. Selon la Cour des comptes, le recours aux contractuels est « *davantage subi que choisi* », en ce qu'il constitue fréquemment **« *un palliatif au manque d'attractivité du statut* »**. Cette situation est **particulièrement marquée dans la fonction publique territoriale** (FPT), où les contractuels représentaient 27 % des effectifs fin 2024, contre 24,5 % deux ans auparavant. Cette évolution **touche notamment les catégories A et B**, dont les effectifs contractuels ont augmenté respectivement de 7,9 % et 5,1 % entre 2023 et 2024[3].

Dans la fonction publique hospitalière (FPH), où les agents contractuels constituent 22 % des effectifs, leur recrutement obéit principalement au souci d'assurer la continuité des soins, de pourvoir les postes demeurés vacants et d'être en mesure de faire face à la concurrence avec le secteur privé. La Fédération hospitalière de France (FHF), entendue par le rapporteur pour avis, confirme ainsi que les établissements recourent aux contractuels pour répondre aux difficultés de recrutement et maintenir le fonctionnement des services, au-delà des seules possibilités offertes par le cadre juridique.

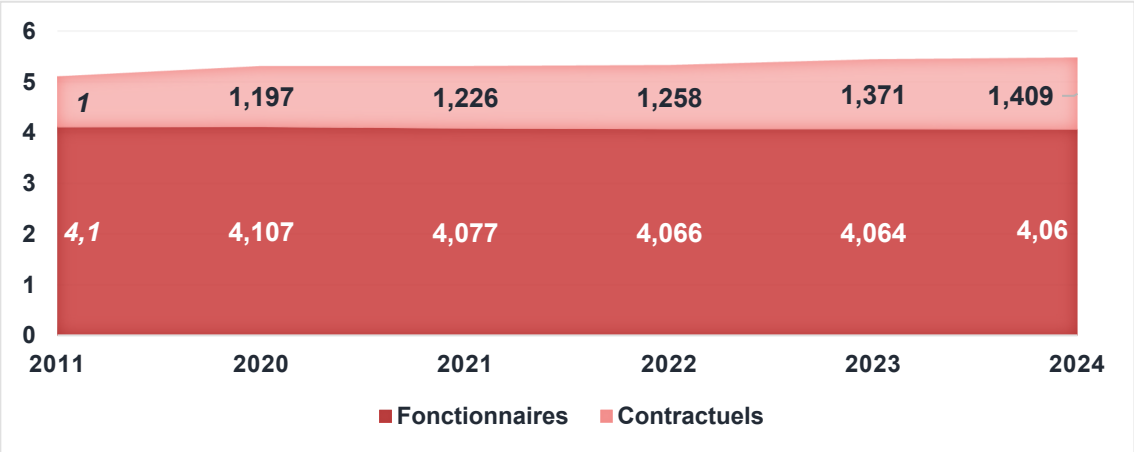
---

[1] *DGAFP-SDessi, Évolution des effectifs de la fonction publique en 2024, mai 2026.*

[2] *Cour des comptes, La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation, juin 2026.*

[3] *Réponses de la DGCL au questionnaire du rapporteur pour avis.*

Évolution du nombre d'agents publics contractuels et fonctionnaires[1]



Source : commission des lois, d'après les données communiquées par la DGAFP.

Cette évolution conduit à **s'interroger sur le modèle de fonction publique que les pouvoirs publics entendent construire**. Le recrutement de fonctionnaires demeure le principe posé par la loi[2], mais la place désormais structurelle des contractuels **impose aux employeurs de gérer durablement des agents soumis à des règles différentes** de recrutement, de rémunération et de déroulement de carrière. Or, comme le souligne la Cour des comptes, « *aucune réflexion n'a jusqu'à présent anticipé et accompagné cette tendance* », dont les conséquences sur la masse salariale et la politique de gestion des ressources humaines demeurent insuffisamment mesurées.

Sans remettre en cause les possibilités de recrutement contractuel, qui répondent à des besoins réels de souplesse et de compétences, le rapporteur pour avis **estime indispensable de définir une stratégie permettant d'articuler ces deux modes d'emploi** et d'**éviter que le recours au contrat ne constitue systématiquement une réponse par défaut aux difficultés d'attractivité du statut**.

B. PASSER D'UN RECOURS AUX CONTRACTUELS SUBI À UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE GESTION DES PARCOURS

Le rapporteur pour avis relève avec intérêt que la DGAFP, entendue pour l'instruction de ce rapport, **a engagé, en 2026, un « *chantier contractuel* »** visant à « *passer d'un recours aux contractuels parfois subi à un recours piloté et assumé dans les stratégies RH* ». Les travaux portent notamment sur la définition d'une « ***doctrine d'emploi des contractuels adaptée aux besoins des employeurs et aux exigences du service public*** », l'harmonisation des pratiques de rémunération et le renforcement de l'accompagnement des gestionnaires. La DGAFP entend également « *engager une réflexion à long terme sur les quasi-statuts afin de limiter les dérogations avec le droit commun* ».

---

[1] *Les chiffres de 2011 correspondent à des données approximatives transmises par la DGAFP.*
[2] *Article L. 311-1 du code général de la fonction publique.*

Cette prise de conscience, qui répond en partie aux observations formulées par la Cour des comptes, devra se traduire par une amélioration des perspectives de mobilité, de formation et de progression professionnelle des contractuels, afin de **prévenir la constitution durable de deux catégories d'agents aux parcours cloisonnés**.

Les informations communiquées au rapporteur pour avis mettent également en évidence des **lacunes persistantes du suivi statistique des contractuels**. La direction générale des collectivités locales (DGCL) indique ainsi ne pas disposer de données exhaustives sur le coût de l'indemnité de fin de contrat, instituée par la loi du 6 août 2019 pour limiter le recours aux contrats courts, alors même qu'**elle estime à 182 000 le nombre d'indemnités versées en 2024**. De même, les 5 200 ruptures conventionnelles recensées dans la FPT entre 2021 et 2023 ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment précis de leur coût et du devenir professionnel des bénéficiaires. Ces insuffisances **fragilisent l'évaluation des dispositifs législatifs existants.** Elles doivent être corrigées par une amélioration substantielle des données recueillies dans les rapports sociaux uniques.

III. ATTRACTIVITÉ, RENOUVELLEMENT DES EFFECTIFS ET TRANSFORMATION DES MÉTIERS : LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES

A. DES DIFFICULTÉS D'ATTRACTIVITÉ PERSISTANTES, AGGRAVÉES PAR LE VIEILLISSEMENT DES AGENTS

Les dernières données disponibles font apparaître une légère amélioration de l'attractivité des concours de la fonction publique de l'État. En 2024, le nombre de candidats présents aux recrutements externes a progressé de 6 % et la sélectivité s'est redressée à 4,9 candidats pour un admis, contre 4,7 en 2023[1]. Cette évolution **demeure néanmoins très éloignée du niveau observé en 2011**, lorsque ce ratio atteignait 12,4. Surtout, **11 % des postes ouverts au recrutement externe de l'État n'ont pas été pourvus**.

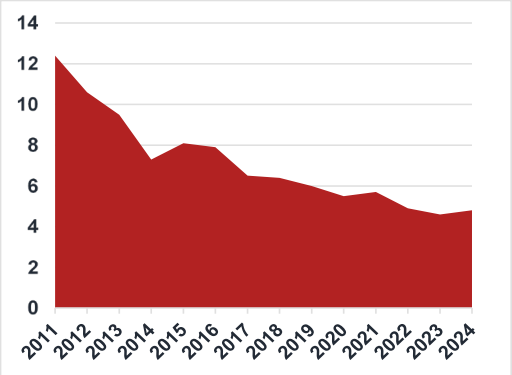
Les difficultés sont **particulièrement marquées dans certaines filières territoriales** : la sélectivité des concours d'infirmiers en soins généraux et d'aides-soignants de classe normale n'atteint que 1,6 candidat pour un admis. Ces résultats soulignent que **les initiatives générales destinées à promouvoir l'emploi public ne sauraient suffire à résoudre les difficultés propres aux métiers les plus exposés**, pour lesquels les conditions de rémunération, de travail et de déroulement de carrière jouent un rôle déterminant.

---

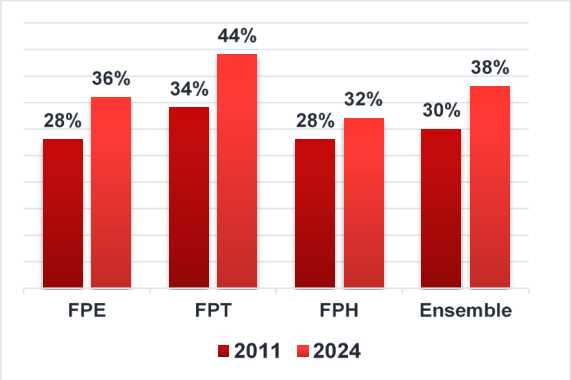
[1] *DGAFP-SDessi (sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information),* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2026.*

Ces difficultés s'inscrivent dans un contexte de vieillissement des effectifs. **En 2024, 2,2 millions d'agents publics étaient âgés d'au moins 50 ans, soit 38 % des effectifs**, contre 30 % en 2011[1]. Cette proportion atteint 44 % dans la fonction publique territoriale, particulièrement exposée aux départs à la retraite au cours des prochaines années. Le baromètre HoRHizons 2026[2] confirme par ailleurs que plus de la moitié des collectivités répondantes rencontrent des difficultés de recrutement et de fidélisation.

Évolution du taux de sélectivité moyen des concours externes de l'État



Évolution de la part des agents âgés de 50 ans et plus



Sources : commission des lois, d'après les données communiquées par la DGAFP.

La conjonction de ces phénomènes **impose de dépasser une gestion essentiellement annuelle des effectifs** pour **développer une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**, permettant d'anticiper les départs, de favoriser la transmission des savoir-faire et d'adapter les recrutements aux besoins futurs.

Projet stratégique « DGAFP 2030 »

Présenté le 6 janvier 2026, le projet stratégique « DGAFP 2030 » vise à repositionner la DGAFP « à la fois comme pilote stratégique des politiques de ressources humaines de la fonction publique et partenaire des services publics », au-delà de ses fonctions traditionnelles de production normative et d'expertise juridique, et entend répondre à plusieurs transformations de long terme : « vieillissement démographique, bouleversements du marché du travail, déploiement de l'intelligence artificielle… ».

Le projet s'organise autour de cinq axes, ventilés en actions :

• « Penser la politique RH sur le temps long » : renforcer les capacités de prospective de la DGAFP, notamment par une revue stratégique de la fonction publique à l'horizon 20352050 et le développement de modèles de projection des données RH.

[1] *Ibid.*

[2] *HoRHizons 2026, Tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités.*

• « Consolider la DRH de l'État » : élaborer une stratégie pluriannuelle des ressources humaines de l'État et renforcer le pilotage territorial.

• « Piloter un droit de la fonction publique plus simple et plus accessible » : achever la codification du droit de la fonction publique et en faciliter l'appropriation via le développement d'outils numériques, associer davantage les employeurs et gestionnaires concernés à l'évaluation des normes.

• « Promouvoir une fonction publique exemplaire » : renforcer l'attractivité et la visibilité de l'emploi public, notamment par le développement de « Choisir le service public ». Poursuivre les politiques d'égalité, de diversité et de handicap et promouvoir de nouvelles pratiques de travail et de management, tout en renforçant la déontologie et la protection des agents.

• « Mettre la politique RH au service des transformations » : accompagner les évolutions des services publics en mobilisant notamment l'intelligence artificielle, la formation et le management.

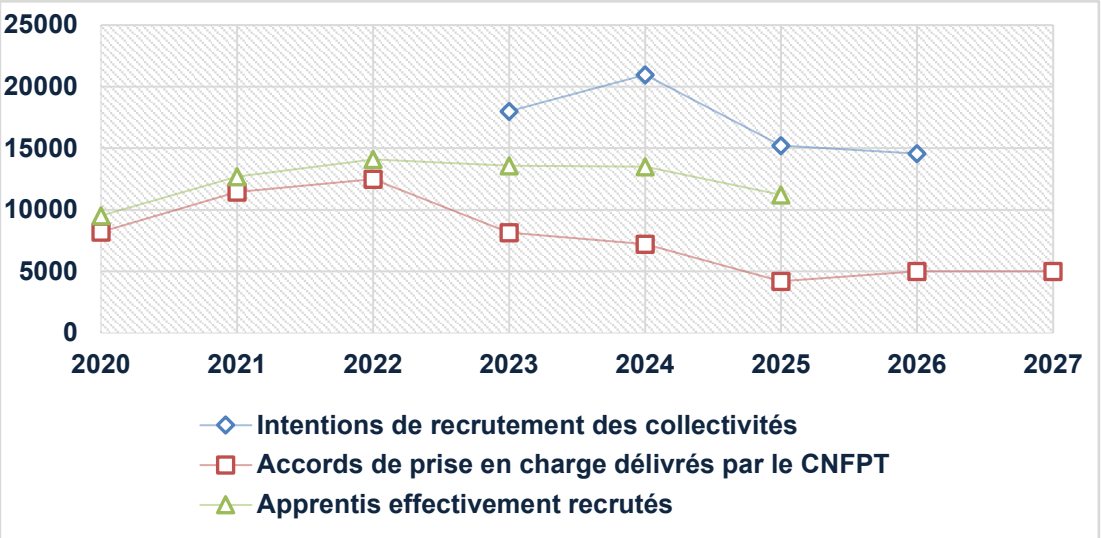
Source : commission des lois, d'après les informations communiquées par la DGAFP.

B. L'APPRENTISSAGE TERRITORIAL : UN LEVIER ESSENTIEL DE RECRUTEMENT, FRAGILISÉ PAR LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Cette année encore, le rapporteur pour avis attire l'attention sur les **difficultés de financement de l'apprentissage dans la FPT**. Le dispositif de financement mis en place en 2022 reposait initialement sur un partage de l'effort financier entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les employeurs territoriaux, l'État et *France compétences*. Or, la disparition des contributions de l'État et de *France compétences* en 2026 a profondément fragilisé son équilibre. En conséquence, **alors que le CNFPT avait délivré 12 489 accords de prise en charge en 2022, leur nombre est tombé à 4 197 en 2025**[1]. Pour 2026, l'établissement a limité sa capacité de financement à environ 5 000 contrats, tandis que les collectivités ont exprimé 14 562 intentions de recrutement. Le CNFPT souligne que celles-ci « *dépassent donc encore très largement les capacités de financement de l'établissement* », ce qui contraint les employeurs à supporter directement une part croissante du coût des formations, au risque de freiner leur engagement en faveur de l'apprentissage.

[1] *Réponses du CNFPT au questionnaire du rapporteur pour avis.*

Évolution de l'apprentissage territorial entre 2020 et 2027[1]



Source : commission des lois, d'après les données communiquées par le CNFPT.

Le déséquilibre financier apparaît désormais structurel. Selon les estimations communiquées par le CNFPT, le financement de 13 500 à 14 500 contrats annuels représenterait un besoin compris entre 128 et 138 millions d'euros, hors frais de gestion, alors que le produit de la cotisation additionnelle[2] affectée à l'apprentissage devrait atteindre seulement 48,2 millions d'euros en 2027.

Le CNFPT juge ce système « *inéquitable* », dès lors que les employeurs territoriaux « *financent désormais seuls la formation de leurs apprentis, par une cotisation mutualisée qui ne couvre qu'un tiers environ de leurs besoins* ». Il relève également que ce désengagement a conduit à « *diviser presque par trois le volume de contrats financés depuis 2022* », alors même que **l'apprentissage constitue un « *levier reconnu de pré-recrutement et d'attractivité* ».** Selon une enquête auprès des employeurs, 67 % d'entre eux y recourent dans une logique de pré-recrutement. **Partageant cette préoccupation, le rapporteur pour avis a proposé à la commission un amendement, qu'elle a adopté, visant à rétablir la contribution de l'État au financement de l'apprentissage territorial, à hauteur de 15 millions d'euros par an, conformément à son engagement intérieur**. Cette première mesure, bien qu'insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins, doit permettre de soutenir le recrutement d'apprentis dans l'attente d'un financement partagé et pérenne, offrant aux collectivités une visibilité suffisante pour leur engagement dans ce dispositif.

Il souligne également **l'intérêt de l'apprentissage pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap**, qui représentaient

---

[1] *S'agissant des accords de prise en charge délivrés par le CNFPT, les chiffres donnés pour les années 2026 et 2027 correspondent respectivement à un objectif et à une prévision. Le CNFPT ne dispose pas, en outre, de données sur les intentions de recrutement des collectivités antérieures à 2023.*

[2] *Plafonnée à 0,1 % de la masse salariale.*

près de 6 % des apprentis recrutés dans la fonction publique en 2025. L'expérimentation instituée par l'article 91 de la loi du 6 août 2019, permettant sous certaines conditions leur titularisation à l'issue de leur contrat, est toutefois arrivée à son terme le 6 août 2025. Si son bilan quantitatif demeure limité, avec 54 titularisations recensées dans la FPE entre 2021 et 2025, le rapporteur pour avis regrette que sa pérennisation, prévue par le projet de loi *portant diverses mesures urgentes de sécurisation du droit de la fonction publique* déposé au Sénat en février 2026, n'ait pas encore abouti. Il appelle donc à l'adoption rapide de cette mesure.

C. ANTICIPER LES TRANSFORMATIONS DES MÉTIERS PUBLICS, NOTAMMENT SOUS L'EFFET DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Le déploiement de l'intelligence artificielle (IA) constitue **l'un des principaux défis auxquels les employeurs publics seront confrontés** au cours des prochaines années. Dans un rapport inter-inspections d'avril 2026[1], les auteurs soulignent que l'IA représente « *un levier majeur, mais non automatique ni exclusif, de transformation de l'action publique* ». Les inspections générales constatent une **diffusion rapide mais très inégale des usages**, avec plus de 140 produits recensés dans les services de l'État et une appropriation particulièrement contrastée selon la taille des collectivités territoriales. Elles alertent également sur les risques liés aux usages spontanés et non encadrés, ou « *shadow IA* », qui **pourraient concerner 40 % des agents publics**. Ces évolutions imposent un accompagnement structuré, afin de concilier les gains d'efficience attendus avec les exigences de confidentialité, de fiabilité et de responsabilité propres au service public.

La DGAFP a engagé une réflexion sur l'intégration de l'intelligence artificielle dans les processus de gestion des ressources humaines et sur l'accompagnement des agents. Elle estime ainsi que le secteur public doit être « *exemplaire* via *une utilisation éthique, transparente, responsable, raisonnée et sécurisée, centrée sur l'humain* ». **Le CNFPT a, pour sa part, développé une offre nationale de formation, dont le module consacré aux fondamentaux de l'IA a réuni plus de 65 000 participants**. Ces initiatives sont bienvenues, mais la transformation des métiers ne saurait se réduire à la maîtrise technique de nouveaux outils : elle suppose une anticipation des besoins en compétences, une adaptation des parcours de formation et un accompagnement particulier des encadrants.

Le rapporteur pour avis relève, à cet égard, **l'engagement d'une négociation en vue de la conclusion d'un accord-cadre sur le déploiement de l'intelligence artificielle dans les trois versants de la fonction publique**. Un projet d'accord, qu'il a pu consulter, a été transmis aux organisations

[1] *Inspection générale des finances (IGF) - Inspection générale de l'administration (IGA) - Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Le déploiement de l'intelligence artificielle dans les administrations publiques, avril 2026.*

syndicales et aux représentants des employeurs publics le 18 septembre 2026, et ceux-ci ont été invités à faire connaître leur position au Gouvernement avant le 15 novembre. Cette démarche doit permettre d'inscrire le développement de l'IA dans le dialogue social. Le rapporteur pour avis **souligne l'importance de parvenir à un cadre partagé**, permettant d'accompagner les transformations des métiers et des conditions de travail, tout en associant les agents à leur mise en œuvre.

En définitive, le rapporteur pour avis estime que **les transformations profondes que connaît la fonction publique appellent une politique de ressources humaines davantage anticipatrice, capable de répondre aux difficultés de recrutement, d'accompagner la diversification des statuts et de préparer l'évolution des métiers**. Si les initiatives engagées par la DGAFP vont dans ce sens, leur efficacité devra être appréciée à l'aune de leurs résultats concrets pour les employeurs publics et les agents. **Sous le bénéfice de ces observations, le rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 *Fonction publique* pour 2027.**

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques » inscrit au projet de lois de finances pour 2027.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 24 NOVEMBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques » du PLF pour 2027.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis du programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques ». – Il me revient, mes chers collègues, de vous présenter les crédits du programme 148 « Fonction publique », qui finance, je le rappelle, les politiques interministérielles de formation, d'action sociale et d'appui à la gestion des ressources humaines de l'État.

Ces crédits n'appellent, cette année, que peu d'observations sur le strict plan budgétaire. Ils s'élèveraient, en 2027, à près de 227 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une légère progression de 0,28 %, répartis ainsi : 78,1 millions d'euros pour la formation des fonctionnaires ; 119 millions d'euros pour l'action sociale interministérielle ; 29,8 millions d'euros pour l'appui et l'innovation des ressources humaines.

Cette quasi-stabilité intervient toutefois après une diminution sensible des moyens du programme en 2026, liée principalement au désengagement de l'État dans le financement de l'apprentissage territorial, sur lequel je reviendrai plus longuement.

Au-delà de l'examen de ces crédits, j'ai souhaité consacrer mes travaux, cette année, aux transformations profondes que connaît notre fonction publique avec l'arrivée de l'intelligence artificielle (IA) et l'accroissement de la place des contractuels.

Je commencerai par quelques observations sur les principales actions financées par le programme. La principale évolution en 2027 concerne la formation des fonctionnaires, avec la création, au 1er janvier prochain, du groupe des instituts du service public, le G-ISP, qui se substituera aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) qui existent aujourd'hui. Cette réforme vise à unifier le pilotage de la formation des attachés d'administration de l'État et à mieux adapter les enseignements aux besoins des administrations employeuses.

L'intérêt de cette nouvelle réorganisation devra notamment être mesuré à l'aune des économies qu'elle permettra de réaliser. Selon les prévisions qui nous ont été présentées, la mutualisation des fonctions support permettrait de ramener le coût annuel de formation d'un élève de plus

de 38 000 euros à 34 000 euros. Je serai naturellement attentive à la réalisation de cet objectif, mais aussi aux bénéfices que les élèves et administrations employeuses tireront de cette réforme.

Je souhaite également dire un mot des indicateurs de performance du programme, dont je regrette régulièrement le caractère peu révélateur des résultats des politiques conduites.

Un nouvel indicateur a été introduit cette année pour évaluer le dispositif des Prépas Talents, qui permet à des étudiants issus de milieux modestes de préparer les concours de la fonction publique. Le dispositif compte aujourd'hui 105 classes, qui accueillent près de 1 750 élèves.

Or, que nous propose-t-on de mesurer ? Précisément, le nombre d'élèves qui y sont inscrits ! Il me semblerait pourtant bien plus intéressant, pour apprécier l'efficacité de ce dispositif, de connaître le taux de réussite de ces élèves aux concours, leur origine sociale et, surtout, leur devenir professionnel.

J'avais formulé une observation assez similaire, voilà quelques années, au sujet de la plateforme « Choisir le service public », dont la performance demeure encore aujourd'hui appréciée au regard du nombre de consultations des offres d'emploi. Or, c'est moins le nombre de personnes qui consultent ces offres que le nombre de recrutements auxquels elles aboutissent qui devrait nous intéresser. Je précise que cette plateforme est aujourd'hui très populaire : elle propose quelque 75 000 offres d'emploi pour 13 millions de visites par an.

J'en viens maintenant à l'un des principaux sujets de mes travaux cette année : la place croissante des agents contractuels au sein de notre fonction publique.

J'indique en préambule que celle-ci employait, au 31 décembre 2024, 5,85 millions d'agents, avec une progression de 37 000 agents en un an, soit 0,6 % de l'effectif.

La Cour des comptes a publié, en juin dernier, un rapport particulièrement intéressant à ce sujet. Je souhaiterais vous en livrer quelques chiffres. Entre 2011 et 2024, le nombre d'agents contractuels a augmenté de 37 %, tandis que celui des fonctionnaires est resté stable. Les contractuels représentent désormais près du quart des agents publics : 1,36 million d'agents.

Cette évolution est plus frappante encore lorsque l'on examine les recrutements : en 2024, 76 % des agents qui ont rejoint la fonction publique étaient des contractuels – une proportion qui atteint même 82 % dans la fonction publique territoriale. Il ne s'agit donc plus d'un phénomène marginal, loin de là !

Vous vous souviendrez que nous avions, à l'occasion de l'examen de la loi de transformation de la fonction publique de 2019, largement débattu de l'opportunité d'élargir les possibilités de recrutement d'agents contractuels. L'objectif était alors de donner davantage de souplesse aux employeurs publics et de leur permettre, notamment, de recruter des agents ayant des compétences dont ils ne disposaient pas en interne.

Or, ce que nous constatons aujourd'hui, c'est que le recours aux contractuels est, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, « davantage subi que choisi ». Il constitue en effet fréquemment un palliatif face au manque d'attractivité du statut, particulièrement dans la fonction publique territoriale où le taux d'effectifs contractuels atteint 27 %, et touche majoritairement les catégories A et B. Dans la fonction publique hospitalière, les contractuels représentent 22 % des effectifs.

Je ne mets naturellement pas en cause l'utilité du recrutement contractuel, dont je mesure les avantages pour les employeurs publics. Mais je m'interroge sur le modèle de fonction publique auquel nous aboutirons si cette évolution se poursuit sans avoir été véritablement pensée.

Alors même que le recrutement de fonctionnaires demeure le principe posé par la loi, les employeurs publics sont amenés à gérer, dans des proportions de moins en moins inégales, deux catégories d'agents qui exercent parfois les mêmes fonctions, mais dont les conditions de recrutement, de rémunération et les perspectives de carrière diffèrent sensiblement. Nous ne mesurons encore qu'imparfaitement les conséquences de cette évolution, y compris sur les dépenses de personnel.

Je précise toutefois que la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la DGAFP, que j'ai interrogée, a engagé cette année des travaux visant précisément à mieux définir la place des contractuels dans les politiques de ressources humaines des employeurs publics. Je prêterai attention au suivi des conclusions de cette réflexion qui doit, je le souhaite, éviter que nous aboutissions à deux catégories de personnels dont les parcours professionnels seraient complètement cloisonnés.

Il faudra surtout continuer à travailler sur les raisons qui conduisent aujourd'hui les employeurs publics à recruter des contractuels plutôt que des fonctionnaires.

Cela me conduit naturellement à aborder la question de l'attractivité de la fonction publique, sur laquelle je reviens devant vous chaque année.

Les chiffres dont nous disposons pour 2024 font état d'une légère amélioration de l'attractivité des concours de la fonction publique de l'État, avec une progression de 6 % du nombre de candidats présents aux épreuves. Mais ce chiffre est à relativiser puisque nous comptions, en 2011, plus de douze candidats pour un admis aux concours externes de l'État, contre moins de cinq aujourd'hui. En outre, 11 % des postes ouverts au recrutement externe de l'État n'ont pas été pourvus en 2024.

Ce sont des chiffres particulièrement préoccupants au regard de l'évolution de la démographie de notre fonction publique. Près de 40 % des agents publics sont aujourd'hui âgés de 50 ans ou plus, contre 30 % en 2011. Cette proportion atteint même 44 % dans la fonction publique territoriale.

Autrement dit, c'est au moment même où les employeurs publics éprouvent le plus de difficultés à recruter qu'ils doivent se préparer à renouveler une part considérable de leurs effectifs.

Et c'est précisément au regard de ces difficultés que je comprends assez mal les arbitrages budgétaires intervenus ces dernières années en matière de financement de l'apprentissage territorial.

Vous connaissez mon attachement à ce dispositif, sur lequel j'ai déjà eu l'occasion d'attirer votre attention lors des précédents examens budgétaires.

Je rappelle que le mécanisme de financement de l'apprentissage mis en place en 2022 reposait sur un partage de l'effort financier entre les employeurs territoriaux, par l'intermédiaire du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'État et France compétences. Or, depuis 2026, ni l'État ni France compétences ne participent plus à ce financement, qui repose donc intégralement sur les employeurs territoriaux.

Les conséquences de ce désengagement sont très concrètes : alors que le CNFPT avait été en mesure de financer la formation de près de 12 500 apprentis en 2022, il ne peut plus aujourd'hui en financer que 5 000 par an environ. Ce n'est pourtant pas faute de volonté de la part des collectivités territoriales, qui avaient exprimé, pour 2026, plus de 14 500 intentions de recrutement d'apprentis.

Je regrette d'autant plus cette situation que l'apprentissage constitue l'un des moyens les plus efficaces de faire connaître les métiers de la fonction publique à des jeunes qui ne se seraient pas nécessairement tournés vers elle. Les deux tiers des employeurs territoriaux qui y recourent le font d'ailleurs dans une logique de pré-recrutement.

Nous ne pouvons pas, d'un côté, déplorer chaque année les difficultés d'attractivité de la fonction publique territoriale et, de l'autre, priver progressivement les collectivités des moyens leur permettant d'y remédier.

C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter, à l'issue de cette intervention, un amendement visant à rétablir la contribution de l'État au financement de l'apprentissage territorial, à hauteur de 15 millions d'euros, conformément à son engagement initial. C'est d'autant plus important que l'amendement que plusieurs d'entre nous avaient déposé sur le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG), pour rendre au CNFPT les 30 millions d'euros qui lui étaient destinés, a été adopté par le Sénat puis supprimé en commission mixte paritaire (CMP). Nous n'entendons pas en rester là.

Je profite également de ce sujet pour rappeler, alors que nous sortons de la semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées, l'intérêt que présente l'apprentissage pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Nous avions introduit, dans la loi de 2019, une disposition expérimentale permettant, sous certaines conditions, la titularisation de ces personnes à l'issue de leur contrat d'apprentissage.

Cette expérimentation a pris fin en août 2025. Sa pérennisation figure dans le projet de loi portant diverses mesures urgentes de sécurisation du droit de la fonction publique, déposé sur le bureau du Sénat en février dernier. J'espère que nous aurons rapidement l'occasion d'examiner ce texte.

Je terminerai mon propos en évoquant la transformation des métiers de la fonction publique sous l'effet de l'intelligence artificielle.

Un rapport conjoint de trois inspections générales, publié en avril dernier, a permis de mesurer la rapidité avec laquelle ces nouveaux outils se diffusent dans les administrations, mais également le caractère très inégal de leur appropriation. Les inspections alertent également sur les risques liés aux usages spontanés et non encadrés. Ces derniers soulèvent, on l'imagine aisément, des difficultés particulières au sein des administrations, ne serait-ce qu'au regard de la confidentialité des données dont disposent les agents.

Je tiens à saluer le travail entrepris en la matière par le CNFPT, dont le module de formation aux fondamentaux de l'intelligence artificielle a déjà réuni plus de 65 000 participants.

Mais au-delà de la formation des agents à l'utilisation de ces outils, il me semble nécessaire d'engager une réflexion sur ce que seront leurs métiers dans cinq ou dix ans, sur les compétences dont auront alors besoin les administrations et sur la manière dont nous accompagnerons les agents dont les fonctions seront amenées à évoluer.

Le Gouvernement a engagé, à cet égard, une négociation en vue de la conclusion d'un accord-cadre sur le déploiement de l'IA dans les trois versants de la fonction publique. J'ai pu prendre connaissance du projet d'accord transmis en septembre dernier aux organisations syndicales, qui devaient se prononcer dessus la semaine dernière. J'ignore, à ce jour, quelle suite elles y ont donnée.

Cette démarche me paraît néanmoins bienvenue, car il est essentiel que les agents soient pleinement associés à des transformations qui auront des conséquences importantes sur l'exercice de leurs missions et leurs conditions de travail.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 « Fonction publique », sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous ai présenté dans mon propos liminaire.

Mme Audrey Linkenheld. – Comme chaque année, je félicite et remercie notre rapporteur pour avis, qui nous présente ce programme 148 avec toujours autant de franchise. avouons-le, ce n'est pas le programme le plus attrayant du projet de loi de finances et, souvent, il suscite de la déception. C'est encore le cas cette année, où l'on nous propose une stabilité des crédits, avec quelques contrastes seulement entre les actions.

Notre rapporteur pour avis parvient néanmoins à rendre le sujet intéressant. Je la remercie, en particulier, pour l'attention portée aux contractuels et à l'attractivité de la fonction publique. Notre groupe est lui aussi très attentif à ce que l'on n'en arrive pas à une fonction publique à deux vitesses. Par ailleurs, vous nous trouverez toujours à vos côtés sur la question de l'apprentissage : nous avons en effet déposé des amendements dans le PLFG et nous vous soutiendrons sur la question.

Ce que l'on peut regretter, c'est la baisse enregistrée sur l'action sociale. Comme beaucoup de Français, les agents de la fonction publique souffrent aujourd'hui, et leur pouvoir d'achat n'est pas en adéquation avec la situation économique. Dans ce contexte difficile, l'action sociale est souvent une béquille utile. Que celle-ci soit fragilisée n'est donc pas une bonne nouvelle.

S'agissant de l'action « Appui et innovation des ressources humaines », nous restons aussi un peu sur notre faim quant aux indicateurs de la plateforme « Choisir le service public », qui est pourtant une marque employeur intéressante. Même si nous sommes toujours contents, au sein du groupe SER, de voir le service public bénéficier de publicité, l'objectif est tout de même de recruter : les résultats doivent être concrètement mesurés à l'aune des recrutements.

Article 58 (État B)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – L'amendement que je vous ai présenté précédemment vise à abonder de 15 millions d'euros la contribution de l'État au financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. Cela ne permettra pas de répondre à toutes les demandes, mais pourrait au moins permettre de former 2 500 apprentis supplémentaires.

Afin de respecter les règles de recevabilité financière, nous compensons avec une minoration de crédits sur le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » et demanderons ultérieurement la levée du gage.

L'amendement est adopté.

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

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'action et des comptes publics

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

M. François Charmont, directeur adjoint au directeur général

Mme Mathilde Icard, cheffe de service

Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Xavier Barrois, directeur, adjoint à la directrice générale

Mme Gaelle Lugand, adjointe du sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

M. Nicolas Orban, adjoint à la cheffe du bureau des élus locaux et de la formation des personnels territoriaux

M. Jean-Paul Berlan, adjoint de la cheffe du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

Mme Elise Dassonville, adjointe à la cheffe du bureau des services publics locaux

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

M. Belkacem Mehaddi, directeur général

M. David Rey, directeur de cabinet du président

Fédération hospitalière de France (FHF)

M. Rodolphe Soulié, responsable du pôle ressources humaines hospitalières