



... le projet de loi de finances pour 2024

PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » DE LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

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. 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 %.

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 ».

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).

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 publique³ 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 instructions⁴ 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 »⁵

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 %.

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.

³ Codifié à l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique depuis le 1^{er} mars 2022.

⁴ En date des 28 septembre 2021, 21 décembre 2021, 25 mars 2022, 19 octobre 2022 et 23 février 2023.

⁵ Cour des comptes, rapport public thématique « La loi de transformation de la fonction publique, bilan d'étape », novembre 2023.

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 travail¹. 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 »².

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 2023³.

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**⁴. 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.

Traduction des dernières revalorisations du point d'indice pour le traitement brut des agents de catégories C et B⁵ (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 € ⁶

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

¹ 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).

² Rapport précité, p. 82.

³ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ En application du décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 modifiant le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

⁵ 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).

⁶ 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.

Par ailleurs, le solde du glissement **vieillesse-technicité** (GVT)¹ 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**².

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 salaires³. 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)⁴ 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**.

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**⁵ ;
- 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 2023⁶, 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**.

¹ Il correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale.

² 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.

³ Décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023.

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ Décret n° 2023-812 du 21 août 2023.

Tout en prenant acte des principaux objectifs avancés¹, 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**² ont incontestablement amélioré la situation salariale d'une large part des personnels non médicaux. Le rapporteur rappelle 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.

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

Le programme 148 « Fonction publique »³ **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 inscrit⁴.

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 2024⁵, 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.

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

¹ Fluidifier l'accès à la fonction publique ; dynamiser les parcours professionnels ; rendre plus agile le système de rémunération.

² 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.

³ 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 »).

⁴ 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).

⁵ 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.

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

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

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**³, 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** ;

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.

³ 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>).

- 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.

C'est pourquoi il était également prévu que France compétences verse au CNFPT 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 CNFPT à 10 millions d'euros (hors frais de gestion).

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**, 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.

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 2023³, qui générera une économie estimée à 5,8 millions d'euros en 2024.

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 CNFPT.

³ En application de la circulaire du 2 août 2023 des ministères de la fonction publique et des comptes publics.

Si le rapporteur peut comprendre la nécessité de faire des économies¹, 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'État² 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 années à venir sont faibles. Comme lors de l'examen du PLF pour 2023³, 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 2023⁴, 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 nom⁵ 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 encourageants⁶ et

¹ 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.

² Depuis 2023, la prestation est ouverte aux agents contractuels dont le contrat a une durée d'un an au moins.

³ 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

⁴ 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 »).

⁵ 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 ».

⁶ 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.

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 années¹, semble assez peu ambitieuse. Aussi la commission a-t-elle adopté l'amendement du rapporteur 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.

3. 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 logement² ; 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).

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 participé³ ; les premiers résultats devaient être communiqués aux représentants syndicaux lors de la réunion du **conseil commun de la fonction publique** du **14 novembre dernier**.

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

² 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.

³ 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.

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 sociales 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 »¹, 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.

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.

Le programme « Fonction publique » sera examiné en séance publique le 7 décembre 2023.

POUR EN SAVOIR +

- [Projet annuel de performances](#) du programme 148 annexé au projet de loi de finances pour 2024
- [Rapport](#) de la commission des finances sur la mission « Transformation et fonctions publiques »
- [Rapport public thématique](#) de la Cour des comptes, « La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape », novembre 2023



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Catherine Di Folco

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

¹ Nom de l'enquête menée par le comité éthique de la Fédération hospitalière de France, parue en janvier 2023.