

N° 150

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

## 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 2025,*

TOME V

### FONCTION PUBLIQUE

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UN ENJEU DE SÉRIEUX BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>6</b>
A. APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE CROISSANCE, LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DEVRAIENT REFLUER EN 2025 .....	6
1. <i>En 2022, les effectifs de la fonction publique ont poursuivi leur augmentation .....</i>	<i>6</i>
2. <i>Le PLF pour 2025 prévoit un effort de réduction des effectifs de la fonction publique .....</i>	<i>6</i>
B. APRÈS LA FORTE CROISSANCE DE CES DERNIÈRES ANNÉES, LA PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT RALENTIRAIT EN 2025 ....	8
1. <i>La hausse de la masse salariale de l'État devrait être freinée l'an prochain .....</i>	<i>8</i>
2. <i>Le coût des mesures générales et catégorielles connaîtrait un recul important.....</i>	<i>8</i>
<b>II. DERRIÈRE LA STABILITÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148, DES ENJEUX DE VOLONTÉ POLITIQUE ET DE PERFORMANCE .....</b>	<b>10</b>
A. ACTION SOCIALE ET APPUI EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES : AMÉLIORER L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE.....	11
1. <i>Un recul des crédits dédiés aux principales prestations d'action sociale individuelles.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Le succès de la plateforme « Choisir le service public » paraît très relatif .....</i>	<i>12</i>
B. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE DE FORMATION .....	13
1. <i>Une stabilisation budgétaire au terme de l'expérimentation du dispositif « Talents » .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les objectifs de recrutement d'apprentis sont encore loin d'être atteints.....</i>	<i>15</i>
<b>III. LA FONCTION PUBLIQUE DOIT CONTRIBUER À L'EFFORT COMMUN DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS .....</b>	<b>18</b>
A. ASSURER LE RESPECT DE LA DURÉE LÉGALE DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	18
B. LA LUTTE CONTRE L'ABSENTÉISME : UNE SOURCE D'ÉCONOMIES CONSIDÉRABLES DANS UNE LOGIQUE D'ÉQUITÉ PUBLIC/PRIVÉ .....	20
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>25</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>35</b>



## 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, devraient très légèrement **diminuer en 2025**, dans le cadre de l'effort de maîtrise de la masse salariale de la fonction publique porté par le Gouvernement.

Le rapporteur, qui appelle à **améliorer l'analyse et le suivi de la performance** de la gestion des crédits dédiés à l'action sociale interministérielle et à l'appui en matière de ressources humaines, s'étonne notamment de l'absence de bilan des Prépas et concours Talents à un mois du terme de leur expérimentation et de visibilité sur les perspectives de **pérennisation du dispositif**.

Il s'interroge également sur l'avenir de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, fragilisé par le **risque de cessation, à compter de 2026, du financement de l'État et de France Compétences**, alors que les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) s'avèrent déjà insuffisantes pour couvrir les besoins exprimés par les collectivités territoriales.

En tout état de cause, à l'heure où les efforts du Gouvernement se concentrent sur le redressement de la situation des finances publiques, il paraît indispensable d'assurer l'application effective de la loi de transformation de la fonction publique de 2019, qui fixe à 1 607 heures la durée annuelle légale de travail des agents publics, soit **8 heures de plus que la durée moyenne effective constatée en 2023 dans la fonction publique territoriale**, ce qui permettrait de générer une économie évaluée à **1,3 milliard d'euros**.

De même, la **lutte contre l'absentéisme**, qui pourrait être renforcée en portant le délai de carence en cas de congé de maladie d'un à trois jours et en ramenant à 90 % le taux de remplacement de la rémunération des fonctionnaires durant les trois premiers mois d'arrêt, induirait près de **1,2 milliard d'euros d'économies**.

De fait, en 2023, les fonctionnaires se sont absentés pour raisons de santé **1,7 jour de plus** que les travailleurs du secteur privé en moyenne.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique ».

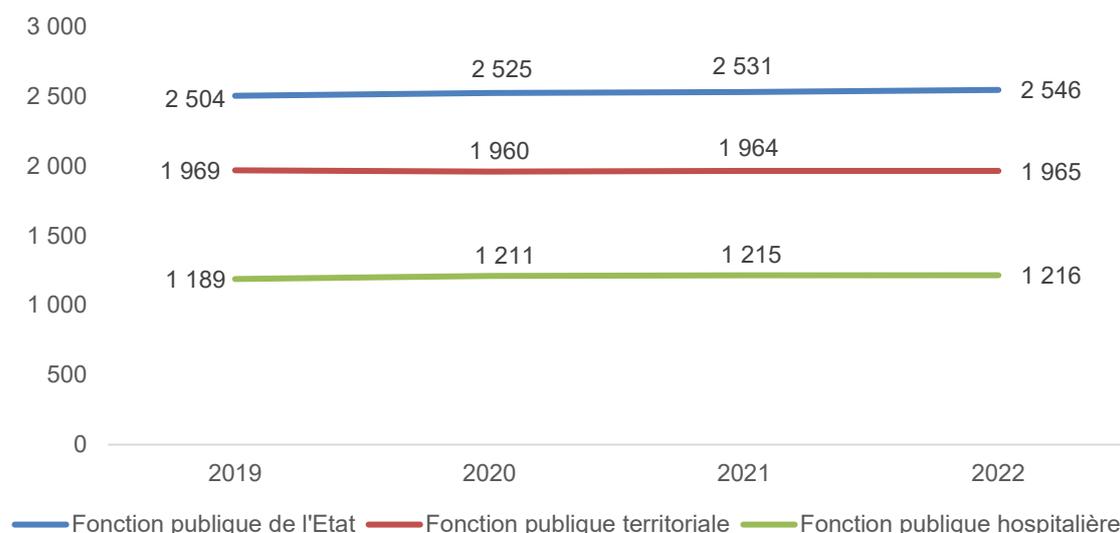
## I. LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UN ENJEU DE SÉRIEUX BUDGÉTAIRE

### A. APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE CROISSANCE, LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE DEVRAIENT REFLUER EN 2025

#### 1. En 2022, les effectifs de la fonction publique ont poursuivi leur augmentation

La fonction publique comptait **5,73 millions d'agents au 31 décembre 2022**, dont 43,9 % dans la fonction publique de l'État, 35,0 % dans la fonction publique territoriale et 21,1 % dans la fonction publique hospitalière, soit **une progression de l'ordre de 0,3 % en un an**, essentiellement portée par la croissance des effectifs de la fonction publique de l'État (+ 0,6 %).

#### Évolution des effectifs de la fonction publique de 2019 à 2022 (en milliers)



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

La part des contractuels dans l'ensemble poursuit sa croissance, à près de 22,0 % en 2022 contre 21,5 % en 2021 et 21 % en 2020.

#### 2. Le PLF pour 2025 prévoit un effort de réduction des effectifs de la fonction publique

Pour 2025 est proposée la **suppression de 2 201 équivalents temps plein (ETP)**, dans le cadre du plan de 40 milliards d'euros d'économies tracé par le Gouvernement, tandis que la création de 8 273 ETP supplémentaires était prévue par la loi de finances initiale (LFI) pour 2024. Ces efforts reposeraient presque autant sur les opérateurs de l'État (- 1 005 ETP) que sur ce dernier (- 1 196 ETP).

Seraient principalement concernés par ces suppressions de postes les ministères de l'Éducation nationale (- 2 030 ETP), du Travail et de l'Emploi (- 973 ETP), du Budget et des Comptes publics (- 505 ETP), du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation (- 209 ETP) ainsi que de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (- 101 ETP).

À l'inverse, 700 ETP supplémentaires seraient accordés au ministère des Armées, 619 à celui de la Justice et 2 94 à celui de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

### **Suppressions de postes dans la fonction publique de l'État : quels motifs ?**

Selon le Gouvernement, la poursuite de la diminution du nombre d'élèves observée depuis 2017 - 97 000 en moins à la rentrée 2025 - permettrait de supprimer jusqu'à 4 800 postes d'enseignants.

Le schéma d'emplois du ministère de l'Éducation nationale pour 2025 prévoit finalement la **suppression de 4 000 ETP**, dont 3 815 en maternelle et en élémentaire - ce qui n'empêcherait donc pas une amélioration du taux d'encadrement des élèves -, tandis que **2 000 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires seraient recrutés à la rentrée 2025**.

S'agissant du Travail et de l'Emploi, les opérateurs du ministère supporteraient 883 des 973 suppressions de postes prévues pour 2025, dont 500 pour France Travail, et ce en raison de la diminution du nombre de bénéficiaires du service public de l'emploi.

Enfin, les efforts demandés au ministère du Budget et des Comptes publics seraient essentiellement concentrés sur la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui porterait 500 des 505 suppressions de postes attendues.

Le Gouvernement avance, à l'appui de cet objectif, les gains de productivité générés par l'intelligence artificielle et les effets simplificateurs du prélèvement à la source, qui a limité les besoins en matière de contrôle.

Ces orientations renouent avec la politique conduite durant le premier quinquennat du président de la République, qui visait à la suppression de 50 000 ETP par l'État et ses opérateurs entre 2018 et 2022<sup>1</sup> - objectif abandonné dès 2020, pour un total de seulement 10 500 ETP supprimés sur la période.

---

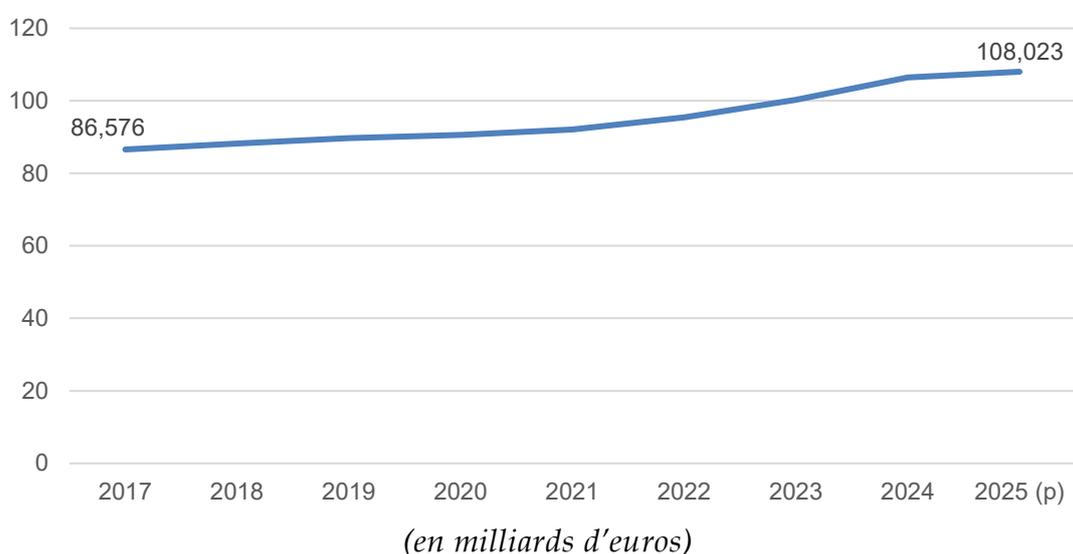
<sup>1</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, article 10.

## **B. APRÈS LA FORTE CROISSANCE DE CES DERNIÈRES ANNÉES, LA PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT RALENTIRAIT EN 2025**

### **1. La hausse de la masse salariale de l'État devrait être freinée l'an prochain**

En 2025, la masse salariale de l'État hors pensions atteindrait 108,023 milliards d'euros, **en hausse de 1,51 % par rapport à 2024**. Il convient de relever le **ralentissement notable** de cette progression, après + 6,13 % en 2024 et + 5,05 % en 2023 - et une augmentation globale de 24,77 % depuis 2017.

#### **Évolution de la masse salariale de l'État hors pensions depuis 2017**



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

### **2. Le coût des mesures générales et catégorielles connaîtrait un recul important**

Après avoir largement porté la progression de la masse salariale de l'État ces dernières années, les mesures générales ne contribueraient plus à l'accroître qu'à hauteur de 23 millions d'euros en 2025, contre 912 millions d'euros en 2024, 2,27 milliards d'euros en 2023 et 1,55 milliard d'euros en 2022.

Cette somme correspond au coût des revalorisations liées à l'évolution du Smic pour les contractuels, principalement dans la police nationale et chez les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH).

### **Les mesures générales mises en œuvre depuis 2022 dans la fonction publique**

Face à la crise inflationniste née du conflit en Ukraine, le Gouvernement a mis en œuvre, au 1<sup>er</sup> juillet 2022, une **première revalorisation de 3,5 % du point d'indice**<sup>1</sup>, dont le coût est évalué à 7,6 milliards d'euros en année pleine pour l'ensemble de la fonction publique.

D'après la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), en 2023, cette mesure aurait permis d'accroître la rémunération annuelle des agents de catégorie B de 900 euros et des agents de catégorie C de 760 euros en moyenne.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2023, le point d'indice a **de nouveau été revalorisé, à hauteur de 1,5 %**<sup>2</sup>, pour un coût de 1,7 milliard d'euros en 2023 et de 3,4 milliards d'euros en 2024 – dont la moitié pour la fonction publique de l'État.

Dans le même temps, les agents de catégorie B et C situés en bas de grille se sont vu attribuer **jusqu'à 9 points d'indice majoré différenciés supplémentaires**, ce qui représente un coût de 437 millions d'euros en 2024.

Il aurait résulté de ces deux dernières mesures un gain moyen de 42,51 euros bruts par mois pour les agents de catégorie B et de 38,95 euros bruts par mois pour les agents de catégorie C.

Enfin, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, **cinq points d'indice majoré supplémentaires ont été attribués à l'ensemble des agents publics**, quels que soient le grade ou l'ancienneté détenus. Ces derniers ont bénéficié à ce titre d'une majoration de leur rémunération de 295 euros bruts par an, pour un coût de 2,15 milliards d'euros en 2024.

Il en irait de même des mesures catégorielles, dont la charge croîtrait de 590 millions d'euros en 2025, après 3,71 milliards d'euros en 2024, 1,60 milliard d'euros en 2023 et 1,07 milliard d'euros en 2022.

Cette progression découlerait à hauteur de 237 millions d'euros d'extensions en année pleine de mesures mises en œuvre courant 2024<sup>3</sup> et de 353 millions d'euros de mesures nouvelles<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation, article 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation, article 1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> Dont 66 millions pour des revalorisations d'enseignants, 42 millions d'euros pour la révision de la grille indiciaire des sous-officiers supérieurs du programme 212 « Soutien de la politique de défense » et 42 millions d'euros pour les primes de voie publique des gendarmes et policiers.

<sup>4</sup> Dont 60 millions d'euros pour le financement des revalorisations des AESH, 32 millions pour des mesures indemnitaires pour l'aviation civile, 27 millions d'euros pour des soutiens aux contractuels pour la défense et 24 millions d'euros pour une réforme de la filière de surveillance pénitentiaire.

### **Les principales mesures catégorielles mises en œuvre depuis 2023 dans la fonction publique**

Diverses mesures catégorielles ont été annoncées au terme de la conférence salariale du 12 juin 2023, à savoir :

- l'attribution d'une **prime de pouvoir d'achat exceptionnelle** aux agents publics ayant perçu une rémunération brute inférieure à 39 000 euros entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 30 juin 2023<sup>1</sup>, pour un coût de 880 millions d'euros pour la fonction publique de l'État et de 500 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière<sup>2</sup> ;
- la reconduction pour 2023 de la mesure de **garantie individuelle du pouvoir d'achat** (Gipa)<sup>3</sup>, pour un coût de 131 millions d'euros ;
- la **revalorisation de 50 % à 75 % de la prise en charge des transports collectifs** des agents de l'État à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023<sup>4</sup> ;
- ou encore la revalorisation de 10 % du barème de monétisation des jours de compte épargne temps (CET) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Par ailleurs, le solde du glissement vieillesse-technicité (GVT), qui correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale, alourdirait cette dernière de 550 millions d'euros. L'incidence du schéma d'emplois pour 2025 serait, pour sa part, limitée à 241 millions d'euros.

## **II. DERRIÈRE LA STABILITÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148, DES ENJEUX DE VOLONTÉ POLITIQUE ET DE PERFORMANCE**

Le programme 148 « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonctions publiques » du budget de l'État finance trois actions :

- « Formation des fonctionnaires » ;
- « Action sociale interministérielle » ;
- et « Appui et innovation des ressources humaines ».

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit une **légère diminution des autorisations d'engagement (AE) de l'ordre de 0,25 %** par rapport à la LFI pour 2024, les portant de 275,8 millions d'euros à **275,1 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023 portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics civils de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière ainsi que pour les militaires, article 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> L'attribution de la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle aux agents de la fonction publique territoriale n'est pas obligatoire.

<sup>3</sup> Décret n° 2023-775 du 11 août 2023 modifiant le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, article 1<sup>er</sup>.

<sup>4</sup> Décret n° 2023-812 du 21 août 2023 modifiant le taux de prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, article 1<sup>er</sup>.

La ventilation des crédits de la mission reste stable par rapport à 2024. Ainsi, les crédits dédiés à l'action 2 « Action sociale interministérielle » représentent 55,2 % des AE (contre 57,5 % en LFI pour 2024), ceux de l'action 1 « Formation des fonctionnaires » 33,9 % (contre 32,2 % en LFI pour 2024) et ceux de l'action 3 « Appui et innovation des ressources humaines » 10,9 % (contre 10,3 % en LFI pour 2024).

#### **A. ACTION SOCIALE ET APPUI EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES : AMÉLIORER L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE**

##### **1. Un recul des crédits dédiés aux principales prestations d'action sociale individuelles**

L'action 2 « Action sociale interministérielle » retrace les crédits consacrés au financement de prestations tendant à l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents de l'État et de leurs familles, qui s'élèveraient, en 2025, à **151,8 millions d'euros** en AE, **en recul de 4 % sur un an**, ce qui s'explique par le net recul des crédits consacrés à la rénovation des restaurants inter-administratifs (- 70 %), les livraisons des projets prévus dans le cadre du Grand Plan d'investissement et du plan de relance s'étant achevées en 2024.

Le montant dédié aux prestations individuelles progresserait de 9,4 % en raison de l'intégration au programme 148 des crédits relatifs aux rentes temporaires d'éducation<sup>1</sup>, créées en 2024<sup>2</sup>, à hauteur de 15 millions d'euros en AE.

Néanmoins, d'importantes diminutions de crédits sont proposées pour ce qui concerne le chèque-vacances - dont le bénéficiaire a été recentré sur les seuls agents de l'État en activité à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023, **pour une économie globale attendue à 9 millions d'euros** 2025 par rapport à 2023 - et le chèque emploi service universel (Cesu) pour la garde des jeunes enfants de moins de six ans - dont le nombre de bénéficiaires devrait passer de 95 000 à 85 000, permettant de réaliser **une économie de 4,4 millions d'euros** en 2025. Seule l'aide au logement verrait ses crédits se stabiliser.

Dans le même temps, la hausse du coût moyen des places en crèche entraînerait une augmentation de l'ordre de 1,3 % des crédits affectés aux prestations collectives, les 4 930 places étant reconduites en 2025. L'aide au maintien à domicile, quant à elle, bénéficierait d'une forte hausse de 39,1 % liée au vieillissement démographique des agents de l'État.

---

<sup>1</sup> Ces rentes sont versées aux ayants droit des agents de l'État décédés, sans condition jusqu'à leur 18<sup>ème</sup> anniversaire et, de leur 18<sup>ème</sup> jusqu'à leur 27<sup>ème</sup> anniversaire, à la condition qu'ils poursuivent des études dans un établissement d'enseignement secondaire, supérieur ou professionnel ou qu'ils soient titulaires d'un contrat d'apprentissage ou d'alternance.

<sup>2</sup> Décret n° 2024-555 du 17 juin 2024 relatif aux garanties en matière de risque décès des agents publics de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État, article 2.

Comme chaque année depuis 2022, le rapporteur s'interroge sur le choix du « taux de satisfaction des bénéficiaires de certaines prestations d'action sociale » comme indicateur de performance en matière d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

En effet, les perspectives de progression demeurent très faibles, **le taux de satisfaction atteignant 96 % en 2023** ; de fait, le même niveau est visé par le Gouvernement à l'horizon de 2027. Du reste, **seul le taux de satisfaction des bénéficiaires du Cesu pour la garde d'enfants est mesuré** par cet indicateur, qui ne reflète donc pas la diversité des prestations d'action sociale dont bénéficient les agents publics de l'État. Enfin, **il fait l'impasse sur les coûts de gestion associés** au recours à des prestataires extérieurs pour le chèque-vacances, le Cesu, l'aide à l'installation des personnels de l'État et l'aide au maintien à domicile, qui ont atteint un pic à 5,74 % en 2019 et se maintiennent à 4,7 % en 2021.

Le rapporteur jugerait donc plus pertinent de **revenir aux indicateurs qui étaient utilisés jusqu'en 2021**, à savoir le coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale et le coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche.

## **2. Le succès de la plateforme « Choisir le service public » paraît très relatif**

Les crédits relatifs à trois fonds interministériels – fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIACT), fonds des systèmes d'information RH (FSIRH) et fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP) –, au centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et à la plateforme « Choisir le service public », entre autres, sont retracés dans l'action 3 « Appui et innovation des ressources humaines », dotée, en 2025, de **30,1 millions d'euros en AE, en progression de 4,2 % du fait** de l'attribution d'un million d'euros supplémentaire au CISIRH dans le cadre de la feuille de route SIRH de l'État pour 2023-2027.

Avec 285 000 offres d'emploi publiées entre septembre 2023 et juillet 2024 et un **pic de 1,95 million de connexions entre mars et avril 2024**, la plateforme « Choisir le service public », qui a succédé au site « Place de l'emploi public », a vocation à devenir, selon le Gouvernement, « un véritable espace numérique commun aux trois fonctions publiques ».

Si elle ne garantit pas à elle seule un accroissement de la mobilité dans la fonction publique, les nouveaux services qui lui ont été intégrés<sup>1</sup> n'en constituent pas moins un levier intéressant à cet égard.

---

<sup>1</sup> Les employeurs peuvent accéder à des fonctionnalités en matière de marque employeur pour promouvoir leurs métiers et donner davantage de visibilité à leurs offres, bénéficier d'une harmonisation du format de leurs offres d'emploi et peuvent les diffuser vers d'autres sites, tandis que

Toutefois, il apparaît qu'en moyenne, seuls **20 candidats** ont consulté une fiche de poste publiée sur Choisir le service public en 2024. L'objectif fixé par le Gouvernement pour les années à venir paraît bien peu ambitieux : 21 consultations par fiche en 2025, 22 en 2026 et 23 en 2027.

Le rapporteur considère à cet égard que le taux de candidatures reçues par rapport au nombre de consultations par fiche de poste publiée sur Choisir le service public constituerait un indicateur de performance plus révélateur de l'attractivité des postes proposés que le nombre moyen de candidats ayant consulté une fiche de poste.

## **B. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE DE FORMATION**

L'action 1 « Formation des fonctionnaires » couvre à la fois les dépenses liées à la subvention pour charge de service public versée aux instituts régionaux d'administration (IRA), à l'organisation du concours d'accès à ces instituts, à des actions de formation interministérielle, à l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, aux classes Prépa Talents et aux bourses Talents ainsi qu'à diverses subventions.

Les AE s'élèveraient, en 2025, à **93,1 millions d'euros**, soit une **progression de 4,9 %** découlant de l'augmentation du nombre d'élèves des IRA et au renforcement des effectifs de leur personnel permanent accompagnant.

### **1. Une stabilisation budgétaire au terme de l'expérimentation du dispositif « Talents »**

Créées en 2021 en remplacement des classes préparatoires intégrées (CPI) dans une logique de promotion de l'égalité des chances, les classes préparatoires « Talents du service public », dites « Prépas Talents », ont vocation à **faciliter l'accès des étudiants modestes et méritants à la haute fonction publique**<sup>1</sup> et à en diversifier le recrutement.

Les élèves de ces classes, intégrées à des écoles de service public, à des universités, à des instituts d'études politiques (IEP), à des centres de préparation à l'administration générale (CPAG) ou à des instituts de préparation à l'administration générale (IPAG), perçoivent, au cours de leur scolarité, **une bourse Talents d'un montant de 4 000 euros**.

---

*de nouvelles rubriques accueillent des contenus destinés aux candidats (concours, évènements, témoignages, présentation de métiers, etc.).*

<sup>1</sup> Les Prépas Talents sont ouvertes, sous condition de ressources, aux étudiants post bac, aux diplômés de l'enseignement supérieur et aux demandeurs d'emploi.

### Les concours Talents, débouchés des Prépas Talents

Des **concours externes spéciaux** sont ouverts aux personnes qui suivent, à la date de clôture des inscriptions, ou ont suivi, dans les quatre années civiles précédant l'année au cours de laquelle le concours est ouvert, un cycle de formation en Prépa Talents<sup>1</sup>.

Ceux-ci permettent d'accéder à l'Institut national du service public (INSP), à l'Institut national des études territoriales (INET), à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), à l'École nationale supérieure de la police (ENSP) et à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

Le nombre de places dédiées au concours Talents ne peut excéder **15 % du nombre de places offertes au titre du concours externe** d'accès à l'école ou à l'organisme concerné, tandis que les candidats sont évalués par le jury du concours externe, les procédures et les épreuves étant **les mêmes que celles de ce concours**<sup>2</sup>.

Au total, **1 984 places, réparties sur 100 classes** sur l'ensemble du territoire hexagonal et ultramarin, étaient offertes en Prépa Talents à la rentrée 2024, contre 1 890 en 2023. Deux classes ont été ouvertes à cette occasion au sein de l'Université de Guyane et de celle de Mayotte afin de renforcer l'implantation du dispositif en outre-mer.

Comme en 2024, le programme 148 prévoit, pour 2025, 12,2 millions d'euros d'AE pour le subventionnement des Prépas Talents et 8,3 millions d'euros pour le versement des bourses.

Si la DGAFP relève, depuis 2021, **une hausse globale des taux d'admission** – lesquels vont de 4 % pour l'INSP à 21 % pour l'EHESP en 2023 – et qualifie les Prépas Talents de « véritable enjeu d'attractivité et d'insertion dans la fonction publique », le rapport d'évaluation dont la remise au Parlement était prévue au plus tard le 30 juin 2024 n'a **toujours pas été transmis à ce jour**<sup>3</sup>.

Le rapporteur rappelle que le dispositif n'a été déployé qu'à titre expérimental et **jusqu'au 31 décembre 2024** et souhaite qu'un bilan en soit établi au plus vite afin que le Parlement puisse évaluer l'intérêt de sa pérennisation sur des bases solides.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles du service public, article 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles du service public, article 3.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles du service public, article 5.

## 2. Les objectifs de recrutement d'apprentis sont encore loin d'être atteints

En 2023, le Gouvernement d'Élisabeth Borne a assigné aux employeurs publics de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière des objectifs ambitieux en matière de recrutement d'apprentis pour les années 2023 à 2026<sup>1</sup>.

Les employeurs de la fonction publique territoriale, quant à eux, ont été invités à augmenter leurs objectifs de recrutement. Un **objectif minimal de 9 000 contrats d'apprentissage par an** entre 2023 et 2025 a été fixé dans le cadre de la convention triennale signée entre l'État, le CNFPT et France Compétences.

Du reste, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre ces dernières années pour lever les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique, telles :

- l'instauration d'une **allocation de 500 euros par an** versée aux agents de l'État exerçant la fonction de maître d'apprentissage à compter de 2022<sup>2</sup> ;
- l'élaboration, avec France Compétences, d'une **grille tarifaire** visant à contenir la hausse des coûts de formation en apprentissage en 2021 ;
- l'exclusion des apprentis du décompte des plafonds d'emplois des départements ministériels en LFI pour 2022 ;
- ou encore l'accompagnement des ministères et des employeurs de la fonction publique hospitalière au travers d'une **aide de 3 000 euros par an et par apprenti** depuis 2023.

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'État maintient, en 2025, sa contribution au CNFPT au titre de sa participation au financement des frais de formation des apprentis par les collectivités territoriales et leurs établissements à hauteur de **15 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Circulaire de la Première ministre du 10 mars 2023 relative au renforcement du recrutement d'apprentis dans la fonction publique pour les années 2023-2026.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-1861 du 27 décembre 2021 portant création d'une allocation forfaitaire attribuée aux maîtres d'apprentissage, article 1<sup>er</sup>.

### **Le système de financement des frais de formation des apprentis dans la fonction publique territoriale**

Depuis 2022<sup>1</sup>, le CNFPT verse aux centres de formation des apprentis (CFA) les frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et leurs établissements. Il bénéficie en contrepartie d'une **cotisation de 0,1 % sur la masse salariale de ces collectivités**, dont le produit s'est élevé à 45,4 millions d'euros en 2023 et devrait atteindre 46,8 millions d'euros en 2024.

Les modalités de mise en œuvre des actions et des financements en matière d'apprentissage sont définies dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'État et le CNFPT. La convention signée le 23 février 2022 pour l'année 2022 prévoyait le versement par l'État d'un montant de 15 millions d'euros au CNFPT. Signée le 16 novembre 2023, la convention couvrant la période 2023-2025 maintient l'engagement de l'État à hauteur de **15 millions d'euros par an**.

D'autre part, France Compétences verse au CNFPT une contribution dont le montant maximal, fixé à 15 millions d'euros en 2022 et 2023<sup>2</sup>, doit être ramené à **10 millions d'euros en 2024** et à **5 millions d'euros en 2025**<sup>3</sup>. En 2023, 12,9 millions d'euros ont été effectivement versés au CNFPT à ce titre.

En tout état de cause, depuis 2023<sup>4</sup>, le versement de la contribution de l'État et de celle de France Compétences ne revêt plus qu'un caractère facultatif.

Le CNFPT craint que ces ressources ne disparaissent à **compter de 2026**, ce qui limiterait considérablement ses capacités de financement des frais de formation des apprentis, dans un contexte où celles-ci sont déjà **insuffisantes pour répondre aux besoins des collectivités**<sup>5</sup>.

Pour autant, le bilan des recrutements intervenus en 2023 s'avère **décevant** au regard des cibles fixées – à l'exception notable de la fonction publique territoriale.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, article 27 ; article L. 451-11 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-280 du 28 février 2022 relatif aux modalités de formation aux centres de formation des apprentis des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant par le Centre national de la fonction publique territoriale, article 3.

<sup>3</sup> Circulaire de la Première ministre du 10 mars 2023 relative au renforcement du recrutement d'apprentis dans la fonction publique pour les années 2023-2026.

<sup>4</sup> Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, article 159 ; décret n° 2023-1153 du 8 décembre 2023 modifiant le décret n° 2022-280 du 28 février 2022 relatif aux modalités de formation aux centres de formation des apprentis des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant par le Centre national de la fonction publique territoriale, article 2.

<sup>5</sup> Dans la fonction publique territoriale, les objectifs de recrutement d'apprentis ne sont pas fixés en fonction des besoins exprimés par les collectivités (18 000 et 21 000 contrats en 2023 et 2024), mais en fonction des capacités financières mutualisées dont dispose le CNFPT pour financer les frais de formation (9 000 contrats), ce qui explique pourquoi les objectifs fixés sont régulièrement dépassés.

### Objectifs de recrutement d'apprentis dans la fonction publique entre 2023 et 2025

	2023		2024	2025
	Objectifs	Recrutements	Objectifs	Objectifs
Fonction publique de l'État	19 346	8 445	21 112	23 219
Fonction publique hospitalière	3 025	1 685	3 478	4 000
Fonction publique territoriale	9 000	12 145	9 000	9 000

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Cette situation s'expliquerait, selon la DGAFP, par le **caractère ambitieux de ces objectifs** dans un contexte d'**inflation des coûts de formation pratiqués par les CFA**, sans que la grille tarifaire mise en place avec France Compétences ne leur soit opposable, et de **réduction de l'espace disponible dans les locaux** pour accueillir des apprentis.

Du reste, l'aide financière accordée par le ministère du budget aux ministères et à leurs opérateurs l'étant dans le cadre de la procédure de fin de gestion, qui associe différents services dans le calendrier de la procédure budgétaire, rend son obtention **invisible pour les services recruteurs, voire incertaine**.

Le rapporteur, qui rappelle **l'intérêt fondamental qui s'attache au développement de l'apprentissage pour l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi**, relève que, bien qu'elle puisse être considérée, depuis 2017, comme une expérience professionnelle pour l'accès aux troisièmes voies des concours de la fonction publique<sup>1</sup>, la période d'apprentissage n'est toujours **pas assimilée à une durée de services publics effectifs** et n'est donc pas prise en compte dans le calcul de la durée retenue pour l'accès aux concours internes.

Une évolution dans ce sens, **en cours d'expertise par le Gouvernement**, serait opportune dans une logique de renforcement de l'attractivité de l'apprentissage dans la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, article 159 ; article L. 325-8 du code général de la fonction publique.

### III. LA FONCTION PUBLIQUE DOIT CONTRIBUER À L'EFFORT COMMUN DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

#### A. ASSURER LE RESPECT DE LA DURÉE LÉGALE DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

En 2019, le législateur a généralisé la durée annuelle de travail de **1 607 heures** dans la fonction publique territoriale en supprimant la possibilité de maintenir des régimes dérogatoires antérieurs à 2001<sup>1</sup>.

Les collectivités du bloc communal devaient ainsi définir les nouvelles règles applicables à leurs agents en matière de temps de travail avant mars 2021 et les départements et régions avant mars 2022, pour une application au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant.

#### Quelle mise en œuvre de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique ?

D'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui se fonde sur les données communiquées par les préfetures au 10 avril 2024 :

- **85 % des 21 000 collectivités relevant du bloc communal** sur lesquelles des éléments ont été communiqués avaient défini ces règles par délibération à cette date (contre 83 % en avril 2023), 95,5 % des délibérations n'ayant appelé aucune observation de la part des services chargés du contrôle de légalité (contre 91 % en avril 2023) ;

- **275 des 315 collectivités relevant du bloc départemental** avaient transmis une délibération (155 en avril 2023), avec un taux de conformité en matière de temps de travail de 93 % (contre 77 % en avril 2023) ;

- **16 régions et assimilées** avaient délibéré sur le sujet, avec un taux de conformité de 80 % (contre 92 % en avril 2023, en raison d'un panel de régions plus large en 2024).

Cinq instructions<sup>2</sup> et une nouvelle actualisation demandée le 18 mars 2024 ont été adressées aux préfets afin de veiller à la **mise en œuvre effective** de ces dispositions législatives.

<sup>1</sup> Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, article 47 ; article L. 611-2 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> 28 septembre 2021, 21 décembre 2021, 25 mars 2022, 19 octobre 2022 et 23 février 2023.

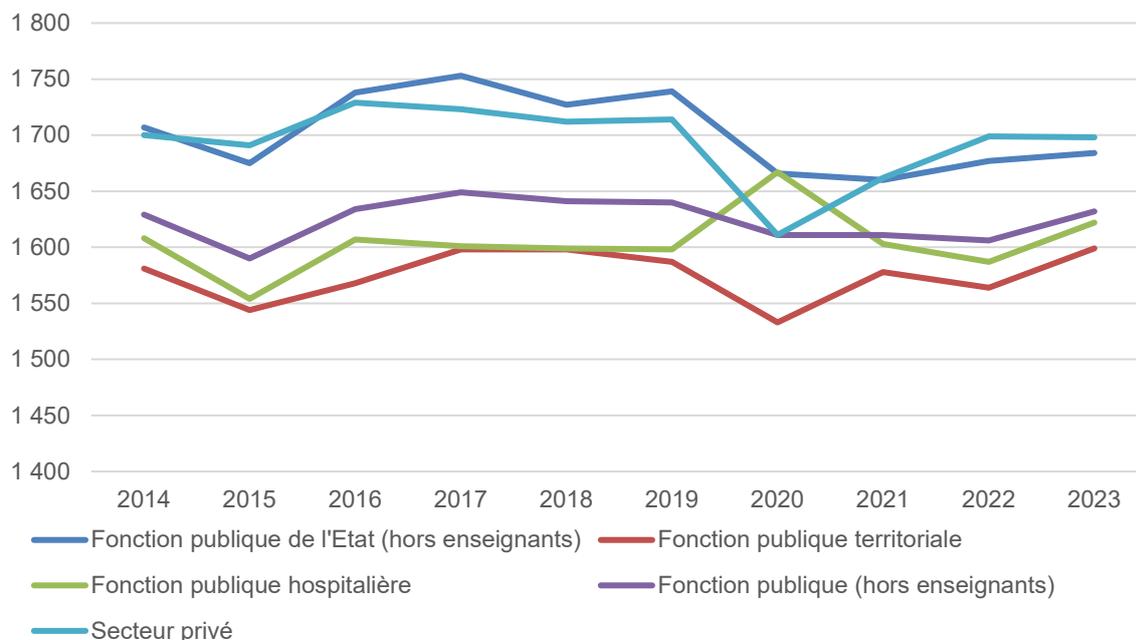
### La semaine de quatre jours dans la fonction publique territoriale

En vertu du principe de libre administration, une collectivité territoriale peut délibérer pour **aménager le temps de travail de ses agents sur quatre jours hebdomadaires**, sous réserve de respecter la durée légale de 1 607 heures annuelles. D'après la DGCL, « un certain nombre de collectivités s'inscrivent déjà dans ce cadre réglementaire ».

Une expérimentation de la semaine de quatre jours dans la fonction publique de l'État a été lancée le 22 mars 2024 pour une durée d'un an. Elle fera l'objet d'une évaluation, dans le cadre de laquelle seront examinés les effets de cet aménagement sur les individus, le collectif de travail, la performance du service, l'égalité professionnelle et l'environnement, et à laquelle pourront être associées les collectivités territoriales ayant expérimenté ou mis en place une telle organisation du temps de travail.

En tout état de cause, la durée annuelle effective travaillée des agents de la fonction publique territoriale s'établissait, en 2023, à **1 599 heures en moyenne, soit 8 heures de moins que la durée légale** – une durée toujours inférieure à celle des agents de la fonction publique de l'État (1 684 heures) et de la fonction publique hospitalière (1 622 heures), mais en forte progression depuis 2020.

### Durées annuelles effectives travaillées des agents publics ou salariés à temps complet de 2014 à 2023



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique d'après les données de l'Insee

L'écart constaté par rapport à la durée légale de 1 607 heures s'explique par la **persistance de dérogations à la durée légale** : de fait, les collectivités sont autorisées à réduire la durée annuelle de travail de leurs agents pour **tenir compte de sujétions** liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux<sup>1</sup>.

Selon la Cour des comptes, sa résorption permettrait de **réduire de 2,7 % les effectifs des collectivités territoriales**, soit 52 000 agents, et **d'économiser près de 1,3 milliard d'euros** chaque année<sup>2</sup>. Or la Cour note que « **le contrôle de légalité préfectoral manque de moyens d'investigation** et peine à sanctionner les situations dérogeant à la durée légale ».

#### ***B. LA LUTTE CONTRE L'ABSENTÉISME : UNE SOURCE D'ÉCONOMIES CONSIDÉRABLES DANS UNE LOGIQUE D'ÉQUITÉ PUBLIC/PRIVÉ***

Dans la fonction publique, l'absentéisme constitue toujours un phénomène d'une ampleur plus importante que dans le secteur privé.

Ainsi, malgré un rattrapage considérable entre 2022 et 2023, période au cours de laquelle le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé au cours de l'année a reculé de 2,5 jours dans la fonction publique et de seulement 1,4 jour dans le secteur privé, les fonctionnaires se sont, en moyenne, absents **12 jours** de leur poste pour ce motif en 2023, contre **10,3 jours** dans le secteur privé.

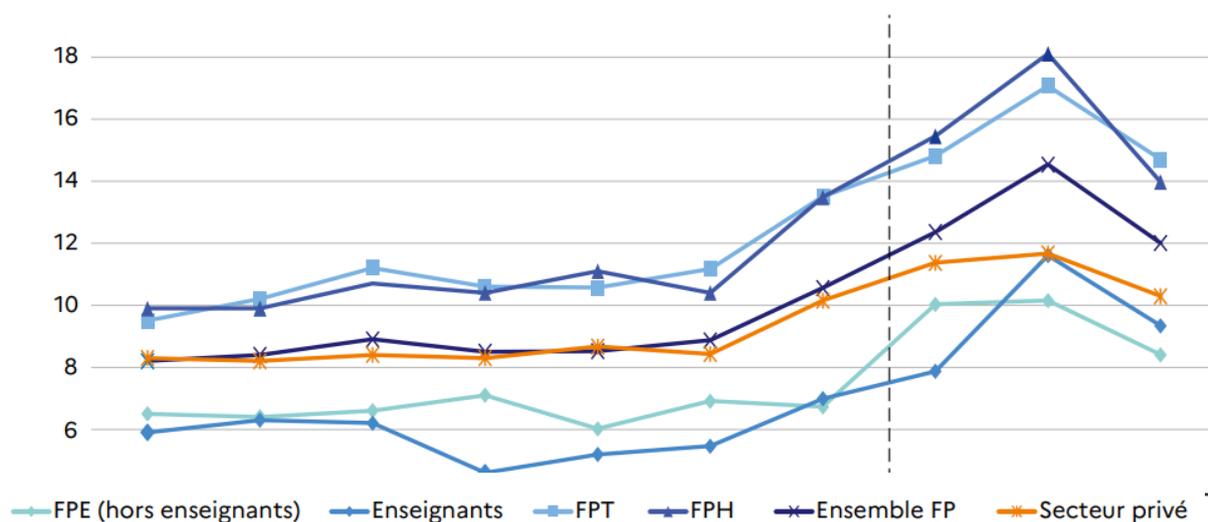
Les trois versants connaissent à cet égard des situations très différentes, avec, en moyenne, 8,4 jours d'absence pour les agents de la fonction publique de l'État hors enseignants, 9,3 jours pour les enseignants, **14 jours pour les agents de la fonction publique hospitalière** et **14,7 jours pour ceux de la fonction publique territoriale**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, article 2.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Les finances publiques locales 2024, octobre 2024.

**Nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé  
au cours de l'année, par personne,  
dans la fonction publique et dans le secteur privé**



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024

Dans ce contexte, le Gouvernement souhaite **porter d'un à trois jours le délai de carence** en cas de congé de maladie dans la fonction publique et **ramener à 90 % le taux de remplacement de la rémunération** des agents publics pendant les trois premiers mois d'arrêt, comme c'est le cas dans le secteur privé<sup>1</sup>.

**Le délai de carence dans la fonction publique**

En 2012, le législateur a instauré un jour de carence dans la fonction publique en cas d'arrêt maladie<sup>2</sup>. Abrogé l'année suivante<sup>3</sup>, ce dispositif a été réintroduit à compter de 2018<sup>4</sup>.

En pratique, l'agent ne bénéficie du maintien de sa rémunération et du versement de prestations en espèces de la part de l'employeur qu'à **compter du deuxième jour de congé de maladie**.

Durant la période d'arrêt, le fonctionnaire perçoit l'intégralité de son traitement pendant trois mois, puis la moitié pendant les neuf mois suivants<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Articles L. 323-1 et R. 323-1 du code de la sécurité sociale ; articles L. 1226-1 et D. 1226-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 105.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 126.

<sup>4</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 115.

<sup>5</sup> Article L. 822-3 du code général de la fonction publique.

Le coût pour les employeurs publics des absences pour raisons de santé est évalué par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) à 15 milliards d'euros en 2022, tandis que le rétablissement du jour de carence aurait permis à l'État d'économiser 134 millions d'euros en 2023<sup>1</sup>.

Selon l'Igas, l'allongement du délai de carence à trois jours induirait une économie de l'ordre de 112 millions d'euros pour le budget de l'État et de **289 millions d'euros pour l'ensemble de la fonction publique**. À niveau d'absentéisme identique, la diminution du taux de remplacement représenterait, quant à elle, **300 millions d'euros de moindres dépenses pour chaque versant**.

**Leviers incitatifs de réduction de l'absentéisme  
relatifs à la prise en charge de la rémunération des agents publics absents  
pour raison de santé et chiffrage des économies budgétaires qu'ils  
permettraient de réaliser**

Leviers	Économies budgétaires (en millions d'euros)			
	FPE	FPT	FPH	Total
Instauration d'un 2 <sup>ème</sup> jour de carence	67	74	33	<b>174</b>
Instauration d'un 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> jours de carence	112	122	54	<b>289</b>
Mise en place d'un taux de remplacement à 90 % de la rémunération en arrêt maladie	300	300	300	<b>900</b>

Source : IGF/Igas, *Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique*, juillet 2024

Le rapporteur est favorable à la mise en œuvre de ces mesures, qui permettraient d'associer les agents publics au redressement de la trajectoire des finances publiques, en leur appliquant, dans une **logique d'équité**, les règles opposables aux travailleurs du secteur privé<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> IGF/Igas, *Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique*, juillet 2024.

<sup>2</sup> Dans les faits, selon l'IGF et l'Igas, 70 % des salariés du secteur privé bénéficient du maintien de l'intégralité de leur salaire par leur employeur en application d'un accord de branche ou d'entreprise.

De fait, comme l'a montré l'Insee, la réintroduction du jour de carence dans la fonction publique a entraîné une **diminution de 23 % de la fréquence des absences dans l'éducation nationale**, qui représente 16 % des agents publics, **et de 5% du nombre cumulé de jours d'absence pour maladie ordinaire**, principalement pour ce qui concerne les arrêts de courte durée<sup>1</sup>.

Au surplus, le rapporteur insiste sur la nécessité d'analyser plus en profondeur les causes des congés de maladie et de **mieux contrôler la pertinence de leur prolongation**.

\*

\* \*

**La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques » inscrits au projet de loi de finances pour 2025.**

**Ces crédits seront examinés en séance publique le 7 décembre 2024**

---

<sup>1</sup> Insee, *Quel est l'effet du « jour de carence » sur les absences pour maladie des personnels de l'Éducation nationale ?*, Insee analyses n° 95, juillet 2024.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 27 NOVEMBRE 2024

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis du programme « Fonction publique ».** – L’avis que nous examinons porte prioritairement sur la fonction publique de l’État et plus précisément sur le programme 148, destiné à compléter les actions des ministères en matière de ressources humaines. J’évoquerai trois sujets : les effectifs et la masse salariale, le programme 148 et enfin le temps de travail et l’absentéisme dans la fonction publique.

Après plusieurs années de croissance, les effectifs de la fonction publique devraient refluer en 2025. La fonction publique comptait 5,73 millions d’agents au 31 décembre 2022, dont 43,9 % dans la fonction publique de l’État, 35 % dans la fonction publique territoriale et 21,1 % dans la fonction publique hospitalière. La part des contractuels poursuit sa croissance et atteint près de 22 % en 2022.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit la suppression de 2 201 équivalents temps plein (ETP), dans le cadre du plan de 40 milliards d’euros d’économies tracé par le Gouvernement. Ces efforts reposeraient presque autant sur l’État (1 196 ETP supprimés) que sur ses opérateurs (1 005 ETP supprimés).

Les postes du ministère de l’éducation nationale seraient particulièrement touchés, avec la suppression de 4 000 ETP d’enseignants, due à la baisse de 97 000 du nombre d’élèves à la rentrée 2025. En revanche, le recrutement de 2 000 accompagnants d’élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires est prévu. D’autres ministères sont également concernés : ceux du travail et de l’emploi, du budget et des comptes publics, du partenariat avec les territoires et de la décentralisation ainsi que de l’agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt.

À l’inverse, 700 ETP supplémentaires seraient accordés au ministère des armées, 619 à celui de la justice et 294 à celui de l’enseignement supérieur et de la recherche.

Ces orientations renouent avec la politique conduite durant le premier quinquennat du Président de la République, qui visait à supprimer 50 000 ETP entre 2018 et 2022. L’objectif a été abandonné dès 2020 et seuls 10 500 ETP ont été supprimés sur la période.

La masse salariale de l'État devrait voir sa hausse freinée. Elle atteindrait 108,023 milliards d'euros, hors pensions, ce qui représente une hausse de 1,51 % par rapport à 2024, alors que les augmentations étaient de 6,13 % en 2024 et de 5,05 % en 2023. Par ailleurs, la hausse globale atteint 24,77 % depuis 2017.

Le ralentissement notable de cette progression s'explique par l'absence de mesures générales fortes – telles que la hausse du point d'indice en 2022 et 2023 ou l'attribution de points d'indice majoré supplémentaires en 2024 –, mais aussi par l'absence de mesures catégorielles comme la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle, la garantie individuelle du pouvoir d'achat ou la revalorisation de la prise en charge des transports collectifs.

J'en viens au programme 148 « Fonction publique », qui finance trois actions : « Formation des fonctionnaires », « Action sociale interministérielle » et « Appui et innovation des ressources humaines ».

Le PLF prévoit une diminution de 0,25 % des autorisations d'engagement (AE), qui étaient de 275,8 millions d'euros en 2024 et s'élèvent à 275,1 millions d'euros pour 2025.

La ventilation des crédits de la mission reste stable par rapport à 2024. Ainsi, les crédits dédiés à l'action n° 2, « Action sociale interministérielle », représentent 55,2 % des AE, contre 57,5 % en 2024 ; ceux de l'action n° 1, « Formation des fonctionnaires », représentent 33,9 % des AE, contre 32,2 % en 2024 ; et ceux de l'action n° 3, « Appui et innovation des ressources humaines », correspondent à 10,9 % des AE, contre 10,3 % en 2024.

L'action n° 2 retrace les crédits consacrés au financement de prestations tendant à l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents de l'État et de leurs familles, qui s'élèveraient à 151,8 millions d'euros en AE. Ce chiffre marque une baisse de 4 %, qui s'explique par un recul de 70 % des crédits consacrés à la rénovation des restaurants interadministratifs, dû à la livraison des projets prévus dans le cadre du grand plan d'investissement et du plan de relance.

Le montant dédié aux prestations individuelles progresserait de 9,4 %, en raison de l'intégration au programme des crédits relatifs aux rentes temporaires d'éducation créées en 2024, qui s'élèvent à 15 millions d'euros en AE.

Néanmoins, d'importantes diminutions de crédits sont proposées en ce qui concerne le chèque-vacances, qui ne bénéficie plus qu'aux seuls agents de l'État en activité à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023, pour une économie globale attendue de 9 millions d'euros par rapport à 2023. De plus, le nombre de bénéficiaires du chèque emploi service universel pour la garde des jeunes enfants de moins de six ans devrait passer de 95 000 à 85 000, permettant de réaliser une économie de 4,4 millions d'euros. Seule l'aide au logement verrait ses crédits se stabiliser.

Dans le même temps, la hausse du coût moyen des places en crèche entraînerait une augmentation de 1,3 % des crédits affectés aux prestations collectives, les 4 930 places étant reconduites en 2025. L'aide au maintien à domicile bénéficierait d'une forte hausse de 39,1 % liée au vieillissement des agents de l'État.

L'action n° 3 retrace les crédits relatifs au fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail, au fonds des systèmes d'information des ressources humaines et au fonds en faveur de l'égalité professionnelle. Elle concerne également, entre autres, le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines et la plateforme « Choisir le service public ». Cette action est dotée de 30,1 millions d'euros en AE, ce qui représente une progression de 4,2 %.

Je souhaite évoquer particulièrement la plateforme « Choisir le service public », qui a succédé au site « Place de l'emploi public ». Selon le Gouvernement, cette plateforme a vocation à devenir « un véritable espace numérique commun aux trois fonctions publiques ». Entre septembre 2023 et juillet 2024, 285 000 offres d'emploi ont été publiées et 1,95 million de connexions ont été enregistrées entre mars et avril 2024. Cependant, les fiches de poste sont consultées par seulement 20 candidats en moyenne. De plus, l'objectif fixé pour les années à venir paraît bien peu ambitieux : 21 consultations en 2025, 22 en 2026 et 23 en 2027. Il serait intéressant de connaître le taux de candidatures reçues par rapport au nombre de consultations par fiche de poste. Il s'agirait d'un indicateur de performance plus révélateur de l'attractivité des postes proposés que le nombre moyen de candidats ayant consulté une fiche.

L'action n° 1 couvre à la fois les dépenses liées à la subvention pour charge de service public versée aux instituts régionaux d'administration (IRA), à l'organisation du concours d'accès à ces instituts, à des actions de formation interministérielle, à l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, aux classes prépas Talents et aux bourses Talents ainsi qu'à diverses subventions.

En 2025, les AE s'élèveraient à 93,1 millions d'euros, soit une progression de 4,9 %, qui découle de l'augmentation du nombre d'élèves des IRA et du renforcement des effectifs de leur personnel permanent accompagnant.

Deuxième point que je souhaite spécifiquement aborder : le dispositif « Talents ».

Les classes préparatoires « Talents du service public », dites « prépas Talents », ont remplacé en 2021 les classes préparatoires intégrées. Elles ont vocation à faciliter l'accès des étudiants modestes et méritants à la haute fonction publique et à en diversifier le recrutement.

Ces classes sont intégrées à des écoles de service public, à des universités, à des instituts d'études politiques (IEP), à des centres de préparation à l'administration générale ou à des instituts de préparation à l'administration générale. Leurs élèves perçoivent, au cours de leur scolarité, une bourse Talents d'un montant de 4 000 euros.

Au total, 1 984 places, réparties dans 100 classes sur l'ensemble du territoire hexagonal et ultramarin, étaient offertes dans les prépas Talents à la rentrée 2024, contre 1 890 en 2023. Afin de renforcer l'implantation du dispositif en outre-mer, deux classes ont été ouvertes au sein de l'université de Guyane et de celle de Mayotte.

Comme en 2024, le programme 148 prévoit 12,2 millions d'euros d'AE pour le subventionnement des prépas Talents et 8,3 millions d'euros pour le versement des bourses.

Le dispositif n'a été déployé qu'à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2024. Le rapport d'évaluation, dont la remise au Parlement était prévue au plus tard le 30 juin 2024, n'a toujours pas été transmis. Il est indispensable qu'un bilan soit établi au plus vite, afin que le Parlement puisse évaluer l'intérêt de sa pérennisation sur des bases solides.

Dernier point d'attention, comme chaque année : l'apprentissage.

En 2023, le gouvernement d'Élisabeth Borne a assigné aux employeurs publics de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière des objectifs ambitieux en matière de recrutement d'apprentis pour les années 2023 à 2026.

Pour la fonction publique territoriale, un objectif minimal de 9 000 contrats d'apprentissage par an entre 2023 et 2025 a été fixé dans le cadre de la convention triennale signée entre l'État, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et France compétences.

Un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre ces dernières années pour lever les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique. Pour autant, le bilan des recrutements intervenus en 2023 s'avère décevant au regard des cibles fixées, à l'exception notable de la fonction publique territoriale.

Concernant cette dernière, l'État maintiendra en 2025 sa contribution au CNFPT, au titre de sa participation au financement des frais de formation des apprentis, à hauteur de 15 millions d'euros. En revanche, la contribution de France compétences, qui s'est élevée à 15 millions d'euros en 2023 et à 10 millions d'euros en 2024, sera ramenée à 5 millions d'euros en 2025. Le CNFPT craint que ces ressources ne disparaissent complètement en 2026, ce qui limiterait considérablement ses capacités de financement des frais de formation des apprentis.

Pourtant, le développement de l'apprentissage est fondamental pour l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi. Il faut toutefois noter que la période d'apprentissage n'est toujours pas assimilée à une durée de service public effectif et n'est donc pas prise en compte dans le calcul de la durée retenue pour l'accès aux concours internes, alors qu'elle est considérée, depuis 2017, comme une expérience professionnelle pour l'accès aux concours de la troisième voie. Une évolution serait opportune dans une logique de renforcement de l'attractivité de l'apprentissage dans la fonction publique. Le Gouvernement en étudie actuellement la possibilité.

J'en viens à la durée annuelle de travail et à l'absentéisme. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a généralisé la durée annuelle de travail de 1 607 heures dans la fonction publique territoriale et a supprimé la possibilité de maintenir des régimes dérogatoires antérieurs à 2001.

Les collectivités du bloc communal devaient définir de nouvelles règles applicables à leurs agents en matière de temps de travail avant mars 2021 et les départements comme les régions devaient le faire avant mars 2022, pour une application au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant.

La durée annuelle effective travaillée des agents de la fonction publique territoriale s'établissait à 1 599 heures en moyenne en 2023, soit 8 heures de moins que la durée légale. Cet écart s'explique par la persistance de dérogations, les collectivités étant autorisées à réduire la durée annuelle de travail de leurs agents, pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la pénibilité ou à la dangerosité des travaux.

Selon la Cour des comptes, la résorption de cet écart permettrait de réduire de 2,7 % les effectifs des collectivités territoriales, soit 52 000 agents, et d'économiser près de 1,3 milliard d'euros par an. La Cour note aussi que le contrôle de légalité préfectoral manque de moyens d'investigation et peine à sanctionner les situations dérogeant à la durée légale.

Concernant l'absentéisme dans la fonction publique, les fonctionnaires se sont absentés de leur poste pour raison de santé 12 jours en moyenne en 2023, contre 10,3 jours dans le secteur privé. Les trois versants connaissent des situations très différentes : 8,4 jours d'absence en moyenne pour les agents de la fonction publique de l'État hors enseignants, 9,3 jours pour les enseignants, 14 jours pour les agents de la fonction publique hospitalière et 14,7 jours pour ceux de la fonction publique territoriale. Ces écarts sont notamment liés au fait que les fonctions publiques hospitalière et territoriale comportent des métiers beaucoup plus pénibles que la fonction publique d'État, où les cadres A sont plus nombreux.

Dans ce contexte, le Gouvernement souhaite porter d'un à trois jours le délai de carence en cas de congé de maladie dans la fonction publique, et ramener à 90 % le taux de remplacement de la rémunération des agents publics pendant les trois premiers mois d'arrêt, comme c'est le cas dans le secteur privé.

Le coût pour les employeurs publics des absences pour raison de santé est évalué par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas) à 15 milliards d'euros en 2022, tandis que le rétablissement du jour de carence aurait permis à l'État d'économiser 134 millions d'euros en 2023.

Selon l'Igas, l'allongement du délai de carence à trois jours induirait une économie de l'ordre de 112 millions d'euros pour le budget de l'État et de 289 millions d'euros pour l'ensemble de la fonction publique. La diminution du taux de remplacement permettrait quant à elle de réaliser 900 millions d'euros d'économies.

Je suis favorable à la mise en œuvre de ces mesures, qui permettraient d'associer les agents publics au redressement de la trajectoire des finances publiques en leur appliquant, dans une logique d'équité, les règles opposables aux travailleurs du secteur privé. Cependant, il faut le rappeler, 70 % des salariés du secteur privé bénéficient du maintien de leur rémunération par l'employeur en cas d'arrêt maladie.

En parallèle de ces mesures, il me semble nécessaire d'activer plusieurs leviers, comme la mise en œuvre effective de la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC). Une mesure législative doit être adoptée afin que l'accord collectif national portant réforme de la PSC des agents publics territoriaux de juillet 2023 puisse être appliqué. Concernant la fonction publique hospitalière, les négociations sont encore très loin d'aboutir.

Par ailleurs, il serait judicieux d'analyser plus en profondeur les causes des arrêts maladie, d'inviter les employeurs publics à travailler sur l'amélioration des conditions de travail offertes aux agents, et de faire contrôler par un service de médecine de contrôle les pratiques des médecins qui accordent largement des arrêts de travail et la pertinence des prolongations des arrêts de travail.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique ».

**Mme Audrey Linkenheld.** – Nous partageons une partie des analyses présentées par la rapporteure, mais pas sa conclusion.

Les effectifs de la fonction publique dans son ensemble évoluent désormais à la baisse. On observe notamment un très fort recul dans l'éducation nationale, que notre groupe a déjà dénoncée et qui pourrait suffire à ce que nous votions contre l'adoption de ces crédits.

L'évolution des rémunérations est largement freinée. Même si des mesures favorables ont été prises ces dernières années, la situation sociale est telle qu'on aurait pu de nouveau faire un geste et, en tout cas, s'abstenir d'actions négatives. En effet, l'année 2025 sera, pour les fonctionnaires, celle de la non-reconduction de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (Gipa), ce qui sera probablement dénoncé lors de la grande mobilisation du 5 décembre.

En ce qui concerne le programme 148, les crédits dédiés à l'action sociale interministérielle diminuent, alors que la situation sociale demeure complexe. Parmi les prestations dont les crédits sont en augmentation, on trouve le financement de places en crèche puisque l'État doit faire face à l'augmentation du prix des berceaux. J'invite donc le Gouvernement à une forme de cohérence et à une prise en compte des conséquences de sa politique en matière de petite enfance.

Vous avez également mentionné les conséquences du vieillissement puisque les crédits dédiés au maintien à domicile augmentent. À cet égard, on peut regretter que les crédits d'action sociale précédemment alloués aux retraités soient désormais réservés aux seuls actifs.

Quand on diminue les effectifs, le soutien et les avantages liés à l'action sociale, on ne renforce pas l'attractivité de la fonction publique.

Nous avons déjà indiqué nos craintes quant à la diminution des sommes versées par France compétences au CNFPT. Vous avez dit combien les collectivités étaient exemplaires dans le recours à l'apprentissage et il faut continuer à les encourager. Or ces crédits n'en prennent pas le chemin.

J'en viens enfin à l'absentéisme. Nous ne sommes pas en accord avec la proposition formulée sur les jours de carence. Vous avez indiqué que l'écart entre les nombres moyens de jours d'absence dans les trois versants de la fonction publique s'expliquait par la pénibilité de certains métiers. Un alignement sur le privé ne constitue ni une bonne mesure ni une bonne manière de faire choisir le service public. Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est défavorable à l'adoption de ces crédits.

**Mme Isabelle Florennes.** – Une ordonnance sur la réforme de la PSC a été adoptée en 2021 et un accord signé entre les employeurs territoriaux et les formations syndicales en 2023. Il faut pourtant que certaines dispositions de cet accord trouvent une traduction législative. Même si les collectivités sont incitées à anticiper cette réforme, ces transpositions législatives sont nécessaires et urgentes.

Je voudrais également relayer des inquiétudes sur la question de l'apprentissage et de la contribution de France compétences. Ce sujet est récurrent, alors que les contrats d'apprentissage sont plébiscités par

les collectivités. Il faudrait envisager une négociation pluriannuelle pour ne pas avoir à se reposer, chaque année, la question du financement d'un dispositif qui fonctionne.

En ce qui concerne l'absentéisme, des instances de dialogue social existent et fonctionnent, notamment au sein de la fonction publique territoriale. Des dispositifs de lutte contre l'absentéisme sont mis en œuvre par certaines collectivités. Sur ces sujets, il serait souhaitable de sortir des clichés et des annonces, pour mieux travailler avec les instances de dialogue et les collectivités. Derrière cette question se joue celle de l'attractivité de la fonction publique.

**M. Hussein Bourgi.** – Le sujet de l'apprentissage dans les collectivités territoriales me tient particulièrement à cœur puisque je suis délégué régional du CNFPT en Occitanie. La convention tripartite a été signée entre l'État, France compétences et le CNFPT sous l'égide de la ministre Amélie de Montchalin. Chacun s'était alors enthousiasmé, mais, quelques semaines plus tard, le nouveau ministre a annoncé la couleur. Quand, l'an dernier, j'avais tiré la sonnette d'alarme sur le désengagement de France compétences, notre collègue Olivier Bitz m'avait alors répondu que le CNFPT pouvait mobiliser ses réserves et qu'en 2025, France compétences retrouverait son niveau d'engagement initial.

Le CNFPT a effectivement mobilisé ses réserves pour compenser le désengagement de France compétences et honorer ses engagements. Pour l'année 2024, une lettre d'intention a été adressée à toutes les collectivités pour savoir combien d'entre elles souhaitaient avoir recours à des contrats d'apprentissage. Au total, 4 800 collectivités ont répondu positivement, pour un volume de 21 000 intentions de recrutement, parmi lesquelles 18 770 relevaient de l'un des 44 métiers en tension de la fonction politique territoriale et auraient dû être prioritaires. Malheureusement, le nombre de contrats finançables ne s'élevait qu'à 9 000.

J'ai passé l'année à expliquer à des maires la raison pour laquelle je ne pouvais pas leur donner satisfaction. Ces contrats bénéficient souvent à des jeunes éloignés des études et représentent pour eux une façon de s'insérer dans le monde professionnel. L'année prochaine, compte tenu du désengagement de France compétences, le CNFPT ne pourra plus financer 9 000 contrats, mais seulement 5 000. L'idée d'utiliser ses ressources propres était recevable, mais sous réserve que France compétences revienne autour de la table. Je pense aux jeunes qui, dans quelques jours, se rendront dans des forums de l'emploi public organisés par les préfets ; on leur dira qu'ils peuvent entrer dans la fonction publique par la voie du concours ou celle de l'apprentissage. On suscite des espoirs et des envies pour les décevoir ensuite.

**Mme Marie Mercier.** – Je partage les propos d'Isabelle Florennes sur l'absentéisme dans la fonction publique territoriale. Nous nous sommes tous interrogés sur les lombalgies récidivantes de certains agents. Dans les mairies,

quand on se pose de telles questions, on convoque et on écoute les agents parce que la souffrance parle. On parvient ainsi à remanier des postes et des missions pour pallier les problèmes.

Toujours sur le même sujet, je voudrais exprimer mon courroux à propos de la médecine, même s'il n'est pas dans mes habitudes de m'en prendre à mes confrères. Je vise ici la télémédecine et les cabines de téléconsultation Medadom, dans lesquelles le médecin commence souvent par demander combien de jours d'arrêt souhaite le patient. Il ne s'agit pas d'une bonne méthode de prise en charge, car, lorsqu'on a mal au dos, on a parfois mal ailleurs. Bien sûr, nous sommes confrontés à une problématique de raréfaction des médecins, mais ce n'est pas ainsi que nous rendrons la médecine générale attractive. Nous devons mener un véritable travail de fond sur ce sujet.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – J'ai bien entendu vos remarques. Madame Florennes, concernant la PSC, le Gouvernement a pensé à proposer un amendement dans le cadre du PLF, mais il se serait agi d'un cavalier budgétaire. Il faudra donc que nous en passions par une proposition de loi ; je vais m'atteler à cette tâche pour résoudre ce problème.

Je partage les propos de M. Bourgi sur l'apprentissage. Effectivement, seuls 9 000 postes ont pu être financés. Toutefois, certaines collectivités ont recruté des apprentis sans bénéficier de financement. Ainsi, on compte au total plus de 12 000 recrutements. Les collectivités fournissent donc des efforts conséquents en la matière.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques ».*



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

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

**M. François Charmont**, directeur adjoint

**M. Guillaume Tinlot**, chef de service

### **Fédération hospitalière de France (FHF)**

**M. Rodolphe Soulié**, responsable du pôle ressources humaines hospitalières

### **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

**M. Pascal Matthieu**, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique

### **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

**Mme France Burgy**, directrice générale