

Projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)

Mission « Transformation et fonctions publiques »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,

Mme Cécile Untermaier

31 octobre 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

Le programme *Fonction publique* porte les crédits de formation des fonctionnaires, d'action sociale interministérielle et d'appui et d'innovation en matière de ressources humaines.

Pour l'année 2024, les crédits proposés pour le programme s'établissent à 275,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 282,6 millions d'euros en crédits de paiement, en apparence diminution du fait du transfert vers un autre programme de la tutelle budgétaire de l'Institut national du service public (INSP), qui a remplacé l'École nationale d'administration (ÉNA).

À périmètre constant, toutefois, les crédits sont en augmentation d'une vingtaine de millions d'euros, ce qui s'explique principalement par la hausse des crédits consacrés au programme de rénovation des restaurants inter-administratifs.

Si cette augmentation reste bienvenue, votre rapporteure ne peut que constater la faible ambition de ce projet de budget, qui reconduit pour l'essentiel les lignes budgétaires ouvertes les années précédentes.

Votre rapporteure s'inquiète par ailleurs des prévisions indicatives concernant les années 2025 et 2026 qui sont inscrites dans le projet annuel de performances. La dotation du programme diminuerait d'une quarantaine de millions d'euros à horizon 2026, soit 13 % des crédits du programme. Votre rapporteure insiste sur la nécessité de préserver la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle de cette baisse attendue.

Ces considérations ne sont pas sans lien avec le thème que votre rapporteure choisi d'étudier cette année : l'attractivité de la fonction publique.

Cette question a pris une nouvelle ampleur au cours des dernières années, face aux difficultés rencontrées par certains employeurs publics en matière de recrutement, dans un contexte de tensions sur le marché du travail, de raréfaction de certaines compétences et de départs à la retraite massifs.

Pour les administrations publiques, l'enjeu est double : il s'agit non seulement de pouvoir continuer à recruter des agents en nombre suffisant, mais également d'être en capacité de capter certaines compétences spécifiques, particulièrement recherchées, dans le domaine du numérique par exemple. Il en va de la continuité et de la qualité du service public.

Votre rapporteure formule neuf propositions, autour de trois axes principaux : agir sur les rémunérations et les conditions de travail, rapprocher la fonction publique des candidats potentiels, et favoriser le déroulement de carrière au sein d'un même territoire.

PREMIERE PARTIE : LE PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

La mission *Transformation et fonction publiques* regroupe les crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs, dans un objectif d'efficience et d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Elle finance notamment la formation des fonctionnaires, la rénovation du parc immobilier de l'État, le développement de projets numériques innovants, et porte les crédits des directions et structures relevant du ministère de la Transformation et de la fonction publiques ⁽¹⁾.

Elle est dotée, en 2023, de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement, en forte augmentation par rapport à 2022 (+ 46,3 %), et de 1,1 milliard en crédits de paiement, qui sont quant à eux en diminution (– 5,6 %).

MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES – PLF 2024

(en millions d'euros et en % du total)

| n° | Nom du programme | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|----------------------------|--|----------------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | | Montant | % | Montant | % |
| 348 | Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs | 654,8 | 55 % | 527,9 | 48 % |
| 349 | Transformation publique | 145,5 | 12 % | 162,8 | 15 % |
| 352 | Innovation et transformation numériques | 74,1 | 6 % | 74,1 | 07 % |
| 148 | Fonction publique | 275,8 | 23 % | 282,6 | 26 % |
| 368 | Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques | 48,4 | 4 % | 48,4 | 4 % |
| Total de la mission | | 1 198,5 | 100 % | 1 095,7 | 100 % |

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

Le programme 148 *Fonction publique* constitue l'un des cinq programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*. Il concentre près du quart des AE et des CP proposés pour la mission en 2024 (respectivement 23 % et 26 %).

(1) La direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction Interministérielle du Numérique (DINUM), et le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

Le programme 148 comporte **trois actions en 2024** :

– l’**action 01 Formation des fonctionnaires** (88,8 millions d’euros en AE et en CP, soit près du tiers des crédits du programme) retrace les actions de formation interministérielle, le financement des cinq Instituts régionaux d’administration, ainsi que les dispositifs de promotion de la diversité et d’ouverture de la fonction publique à tous les publics (Prépas Talents et bourses Talents). Cette action concentre par ailleurs l’intégralité des emplois ouverts sur le programme (654 ETPT), affectés aux IRA ;

– l’**action 02 Action sociale interministérielle** (158,1 millions d’euros en AE et 164,8 millions en CP, soit environ 58 % des crédits) finance des prestations individuelles et collectives visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l’État et de leurs familles ;

– l’**action 03 Appui et innovation des ressources humaines** (28,9 millions d’euros en AE et 29,0 millions en CP, soit environ 10 % des crédits) retrace notamment les crédits de plusieurs fonds, gérés par la DGAFP, qui financent le développement de projets de ressources humaines, ainsi que les crédits de fonctionnement et d’investissement du CISIRH.

PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE – PLF 2024

(en millions d’euros et en % du total)

| n° | Nom de l’action | AE | | CP | |
|---------------------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 01 | Formation des fonctionnaires | 88,8 | 32 % | 88,8 | 31 % |
| 02 | Action sociale interministérielle | 158,1 | 57 % | 164,8 | 58 % |
| 03 | Appui et innovation des ressources humaines | 28,9 | 10 % | 29,0 | 10 % |
| Total du programme | | 275,8 | 100 % | 282,6 | 100 % |

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

Si l’on s’intéresse à l’évolution des crédits de paiement au cours de la dernière décennie, ceux-ci ont connu une **relative stabilité entre 2013 et 2021**, oscillant entre 190 et 235 millions d’euros environ, la moyenne des crédits consommés sur cette période s’établissant à 213 millions d’euros ⁽¹⁾.

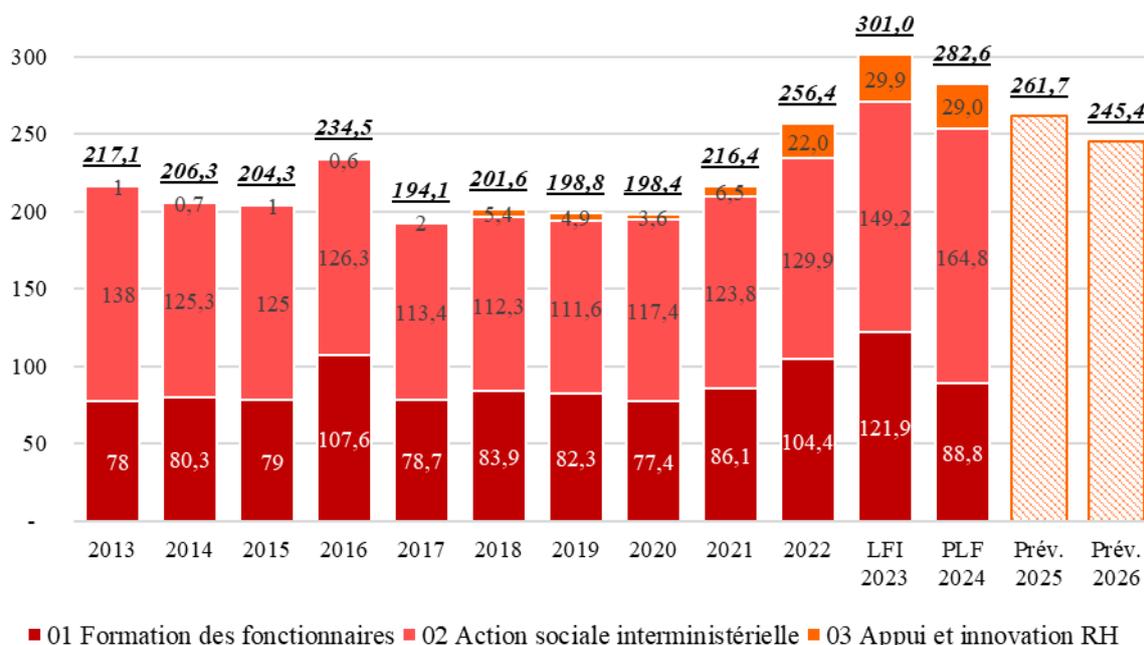
Les crédits ont nettement augmenté entre 2021 et 2022, pour atteindre 256 millions d’euros (+ 40 millions d’euros, soit + 18 %) ⁽²⁾. En 2023, les crédits

(1) Les autorisations d’engagement connaissent une évolution dans des proportions similaires. À des fins de clarté, seule l’évolution des crédits de paiement est commentée dans la suite de ce rapport.

(2) En 2022, la hausse s’explique par plusieurs facteurs, et notamment par la hausse de la subvention allouée à l’INSP, qui se substitue à l’ancienne ÉNA (+ 7 millions d’euros), par le dispositif « Prépas Talents » (+ 7 millions), par le financement de la rénovation des restaurants inter-administratifs (+ 13 millions), ainsi que par une importante mesure de périmètre : le rattachement du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH, + 15 millions d’euros). En 2023, la hausse s’explique notamment subvention de l’État au profit du financement de la formation des apprentis dans les collectivités locales (15 millions d’euros),

de paiement ouverts en loi de finances initiale s'établissent à 301 millions d'euros, soit à un niveau proche de ceux ouverts l'année précédente, mais nettement au-dessus des montants finalement consommés (294 millions d'euros avaient été ouverts en LFI 2022, mais seulement 256,4 millions avaient finalement été consommés).

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CONSOMMÉS, OUVERTS ET PRÉVUS) SUR LE PROGRAMME 148



Hors fonds de concours et attributions de produits.

Pour les années 2013 à 2022, les montants présentés correspondent aux montants votés. Pour l'année 2023, il s'agit des montants votés en LFI. Pour l'année 2024, il s'agit des montants proposés dans le PLF. Pour les années 2025 et 2026, il s'agit enfin des montants prévisionnels présentés dans le PAP 2024. À l'exception de l'année 2022, le taux d'exécution constaté à l'échelle du programme est élevé (entre 96 % et 99 % depuis 2018, mais 83 % en 2022).

Source : réponses aux questionnaires, documents budgétaires.

Concernant l'année 2024, les crédits proposés par le projet de loi de finances sur le programme 148 sont en apparence diminution d'une vingtaine de millions d'euros par rapport à l'année précédente, en AE comme en CP, soit environ – 6 %.

Cette diminution s'explique principalement par le **transfert de la tutelle budgétaire de l'Institut national du service public (INSP)**, qui a remplacé l'École nationale d'administration (ÉNA) au 1^{er} janvier 2022, et qui était jusque-là rattachée à l'action 01 *Formation des fonctionnaires*, vers la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), qui relève du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. Il en découle un **transfert de 40,1 millions d'euros et de 454 ETPT** du programme 148 vers le programme 129.

À périmètre constant, en revanche, les crédits sont en augmentation d'une vingtaine de millions d'euros (+ 8 %), du fait de plusieurs évolutions de sens contraire :

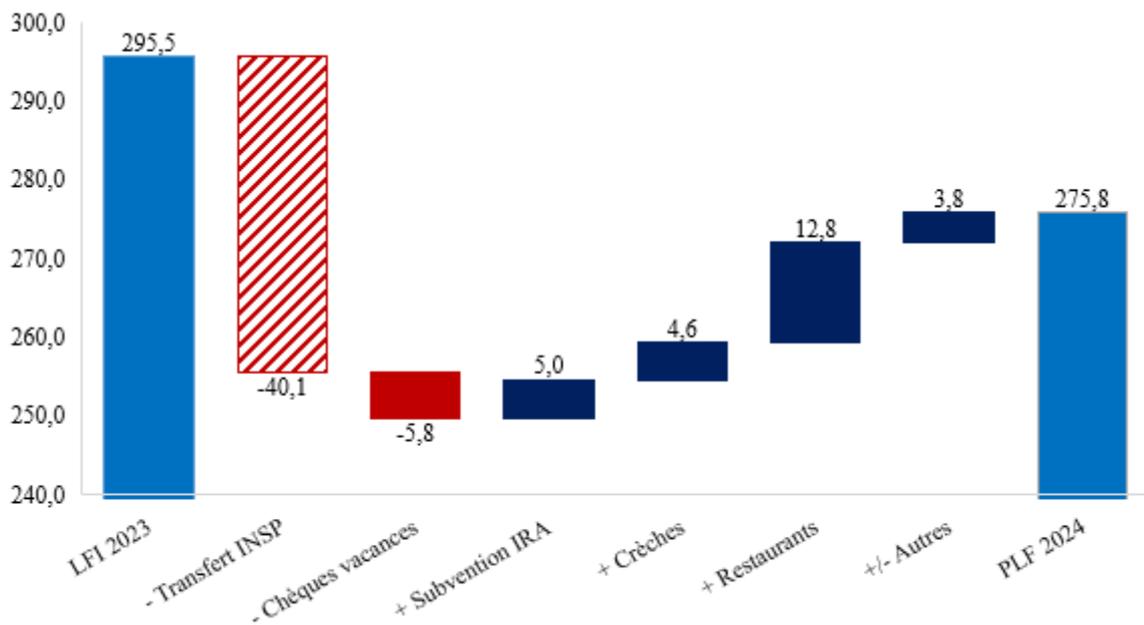
– sur l'action 01, la subvention versée aux Instituts régionaux d'administration (IRA) augmente de 5 millions d'euros ;

– sur l'action 02 *Action sociale interministérielle*, la poursuite du programme de remise aux normes et de rénovation des restaurants inter-administratifs pousse les crédits à la hausse (+ 13 millions d'euros), tandis que la hausse des montants consacrés aux réservations de places en crèche est compensée par le recentrage des chèques vacances sur les seuls agents en activité (excluant les agents publics retraités).

Comme l'illustre le graphique ci-après, **la principale mesure budgétaire du projet de budget 2024 réside dans la hausse des crédits affectés à la rénovation des restaurants administratifs.**

PRINCIPALES MESURES EXPLIQUANT L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LE PROGRAMME 148 ENTRE LA LFI 2023 ET LE PLF 2024

(en millions d'euros)



Les mesures conduisant à une baisse de crédit sont présentées en rouge ; celles conduisant à une hausse de crédits sont présentées en bleu foncé. Les mesures de périmètre figurent en rouge rayé.

Source : documents budgétaires et réponses au questionnaire.

Enfin, **le projet annuel de performances suggère qu'à partir de 2025, les crédits devraient poursuivre leur décrue**, pour atteindre 245,4 millions d'euros, soit une baisse de 37 millions d'euros par rapport au PLF 2024 (– 13 %). Ces prévisions sont cohérentes avec celle de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en cours d'examen au Parlement, qui prévoit, pour la mission *Transformation et fonction publiques*, des ouvertures de

crédits maximales de 1,1 milliard d'euros en 2024, et de 0,8 milliard en 2025 et 2026.

Votre rapporteure s'inquiète de ces futures évolutions, qui risquent de se traduire, sur le programme *Fonction publique*, par une baisse de la qualité de la formation des fonctionnaires ou une dégradation de l'action sociale interministérielle, et insiste pour que ces postes de dépense soient préservés.

Les crédits proposés pour chaque action sont présentés successivement, dans les trois sous-parties suivantes.

I. ACTION 01 : FORMATION DES FONCTIONNAIRES

L'action 01 *Formation des fonctionnaires* retrace les crédits des actions de formation interministérielle initiale et continue. Les crédits proposés pour 2024 se répartissent principalement entre :

- les actions de formation interministérielle (2,7 millions d'euros) ;
- le financement des cinq Instituts régionaux d'administration (47 millions) ;
- les dispositifs de promotion de la diversité et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics et le développement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale (38,3 millions).

Par rapport à la LFI 2023, les crédits sont en nette diminution (– 33,1 millions d'euros, soit – 27 %), qui s'explique par le transfert de la tutelle budgétaire de l'INSP du programme 148 vers le programme 129 (– 41 millions). **Toutefois, à périmètre constant, les crédits sont en légère augmentation**, du fait de la hausse de la subvention pour charge de service public versée aux IRA (+ 5 millions d'euros).

1. Les dépenses de formation

Les crédits de formation interministérielle proposés pour 2023 s'établissent à 2,7 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits correspondent :

- à des crédits de formation interministérielle centrale, pour 0,8 million d'euros, destinés au financement de formations à destination des agents aux fins de professionnalisation des filières transverses (numérique, immobilier de l'État, fonctions achats...) ;
- à des crédits de formation interministérielle déconcentrée, pour 1,4 million d'euros, destinés au financement de l'offre de formation interministérielle dans les territoires, en lien avec les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) ;

– à l’organisation de deux sessions de concours d’accès aux cinq IRA, pour 0,5 million d’euros.

Ces crédits, qui sont stables par rapport à l’année précédente, n’appellent pas de remarque particulière de votre rapporteure.

L’année 2024 verra par ailleurs le déploiement d’un **plan de formation à la transition écologique** de l’ensemble des agents de la fonction publique d’État, évalué à 1 million d’euros, qui constitue une dépense nouvelle par rapport à 2023.

2. La subvention pour charge de service public versée aux Instituts régionaux d’administration

L’action 01 retrace également la subvention pour charge de service public versée aux cinq Instituts régionaux d’administration, qui assurent notamment la formation initiale des attachés d’administration de l’État.

En 2024, le montant proposé pour la SCSP s’élève à 47 millions d’euros, en hausse de 5 millions par rapport à 2023, afin de préparer l’augmentation des effectifs à compter de 2025 (le nombre d’élèves formés chaque année devrait passer de 820 à 960), et de permettre le renforcement des effectifs du personnel permanent pour accompagner la hausse concomitante du nombre d’élèves, à hauteur de 10 ETP.

Votre rapporteure se félicite de l’augmentation des effectifs d’encadrement des IRA, qu’elle avait appelés de ses vœux lors de l’examen du précédent projet de loi de finances ⁽¹⁾. Elle s’inquiète toutefois du **caractère limité de ces renforts d’effectifs du personnel permanent** : ceux-ci augmenteraient de deux agents par IRA, soit + 10 % en moyenne, alors que le nombre d’étudiants augmenterait de + 17 %, **et considère que ces renforts devraient être plus importants.**

Votre rapporteure rappelle par ailleurs qu’à l’occasion du précédent budget, elle avait formulé deux propositions portant sur l’organisation des concours et de la scolarité dans les IRA. Premièrement, elle considérait qu’il était nécessaire de revenir à une seule promotion par an dans les IRA (au lieu de deux actuellement) ⁽²⁾. Deuxièmement, elle proposait de rallonger la scolarité, de réintroduire un stage préalable au stage final et de revoir les épreuves de sortie dont certaines étaient mal comprises par les élèves ⁽³⁾. **Votre rapporteure considère que ces recommandations sont toujours d’actualité et souhaite qu’elles soient mises en œuvre.**

(1) Proposition n° 8 et amendement II-CL157 de votre rapporteure, malheureusement rejetés.

(2) Proposition n° 6.

(3) Proposition n° 7.

3. Les dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics et le développement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale

Les crédits consacrés aux dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique s'élèvent à **20,5 millions d'euros pour 2024**.

Ces crédits financent, d'une part, les **classes Prépa Talents**, pour 12,2 millions d'euros en AE et en CP, et les **bourses Talents**, pour 8,3 millions d'euros en AE et en CP.

Les classes Prépa Talents accueillent des étudiants méritants de l'enseignement supérieur pour les préparer aux concours de catégorie A et B de la fonction publique des trois versants. Elles sont ouvertes dans les universités, dans les Instituts et les Centres de préparation à l'administration générale, et dans les Instituts d'études politiques.

L'admission en Prépa Talents requiert de remplir les conditions de ressources pour l'obtention d'une bourse de l'enseignement sur critères sociaux, et les classes sont ouvertes en priorité aux étudiants domiciliés et ayant suivi une scolarité ou une formation universitaire au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones de revitalisation rurale ou des collectivités d'outre-mer. Une priorité peut également être accordée aux demandeurs d'emploi de longue durée.

S'agissant des **bourses Talents**, deux catégories de bourses sont proposées :

– une bourse Talents de 4 000 euros par an est versée en deux fois, de droit, aux élèves des Prépas Talents qui en font la demande ;

– une bourse Talents de 2 000 euros est ouverte aux candidats qui préparent un concours en dehors d'une Prépa Talents, après examen de leurs ressources et de leurs résultats d'études antérieures.

D'après les données transmises par la DGAFP à votre rapporteure, le nombre de places offertes en Prépa Talents à la rentrée scolaire 2023 est de 1 890, réparties en 103 classes.

Les premiers résultats du dispositif sont encourageants. Pour l'année 2021-2022, le taux de sélectivité en Prépa Talents s'établissait à 28 %. Le taux d'admission des élèves de Prépas Talents à un concours de la fonction publique était de 27 %, et, parmi les élèves ayant présenté les concours Talents, le taux d'admission était de 10 % ⁽¹⁾.

(1) Réservés aux étudiants inscrits en classes Prépas Talents, les concours externes « Talents » constituent une voie d'accès spécifique et expérimentale à six concours de la fonction publique (INSP, administrateur territorial, directeur d'hôpital, directeur des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, commissaire de police, directeur des services pénitentiaires), entre 2021 et 2024. Le nombre de places dédiées à ce concours est compris entre 10 % et 15 % des places offertes aux concours externes.

Votre rapporteure constate néanmoins que le taux de remplissage des Prépas Talents est, pour les années 2021 et 2022, en deçà des objectifs fixés, et en baisse entre 2021 et 2022, reculant de 71 % à 66 % ⁽¹⁾. La DGAFP indique avoir pris des mesures pour corriger cette situation. Votre rapporteure suivra ce point avec attention.

Par ailleurs, en application de la convention signée entre l'État et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le projet de budget intègre une subvention de 15 millions d'euros au titre du **financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale**, versée sous forme de subvention au CNFPT.

II. ACTION 02 : ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

L'action 02 *Action sociale interministérielle* retrace différentes prestations d'action sociale, qui visent à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles. Les orientations de l'action sociale sont proposées par le comité interministériel d'action sociale, au sein duquel siègent les représentants des agents publics ; son action est relayée dans les régions par les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS).

Les prestations sont de nature soit individuelles (et sont alors directement gérées par la DGAFP au niveau central), soit collectives (et font alors l'objet de délégations de crédits vers le niveau déconcentré).

En 2024, les dépenses augmentent légèrement par rapport à l'année précédente (+ 14,2 millions en AE, soit + 10 %, et + 15,6 millions en CP, soit + 10 %), en raison notamment de **l'augmentation des crédits affectés à la rénovation des restaurants inter-administratifs** (+ 12,8 millions en AE et + 13,8 millions en CP). Cette augmentation était prévisible, et avaient été pointée par la Cour des comptes, qui soulignait le « *retard pris dans l'exécution des travaux des restaurants administratifs* », et s'inquiétait de « *l'impact de l'inflation sur les enveloppes consacrées aux travaux de rénovation [...] à compter de 2023 pour [ces] travaux de rénovation* » ⁽²⁾.

Le tableau suivant présente les différentes prestations d'action sociale retracées dans l'action 02, ainsi que le nombre de bénéficiaires estimé.

(1) En 2021, on comptait 1 107 places pourvues pour 1 563 places, et en 2022, 1 229 places pourvues pour 1 884 places offertes.

(2) Cour des comptes, « *Analyse de l'exécution budgétaire 2022. Mission Transformation et fonction publiques* », avril 2023.

PRESTATIONS D’ACTION SOCIALE RETRACEES DANS L’ACTION 02

| | | | Bénéficiaires 2024 | AE | | CP | |
|---------------------------|---|---|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | | PLF 2023 | PLF 2024 | PLF 2023 | PLF 2024 |
| Aides aux familles | I | Chèque-vacances | 106 000 | 38,6 | 32,8 | 38,5 | 32,0 |
| | I | CESU garde d’enfants de moins de 6 ans | 95 000 | 40,1 | 40,1 | 40,1 | 40,1 |
| | I | Aide au maintien à domicile | n.c. | 4,8 | 6,9 | 4,8 | 6,9 |
| | C | Réservations de places en crèche | 4 935 | 25,1 | 29,7 | 24,7 | 29,7 |
| Logement | I | Aide à l’installation des personnels de l’État | 13 800 | 14,4 | 14,4 | 14,4 | 14,4 |
| | I | Logement temporaire | n.c. | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| | C | Réservations de logements sociaux | n.c. | 0 | 1,1 | 0,2 | 1,2 |
| Restauration | C | Rénovation des restaurants inter-administratifs | n.c. | 13,9 | 26,7 | 19,4 | 33,2 |
| Divers | I | SRIAS | n.c. | 6,0 | 5,7 | 6,0 | 5,7 |
| Total de l’action | | | | 143,9 | 158,1 | 149,2 | 164,8 |

I = prestation individuelle ; C = prestation collective.

Source : réponses au questionnaire.

Votre rapporteure relève que l’action sociale peut constituer un levier important pour renforcer l’attractivité de la fonction publique, en améliorant les conditions de vie des agents.

L’année passée, elle avait proposé d’augmenter les crédits affectés aux dispositifs d’action sociale, et de développer notamment la réservation de berceaux en crèches afin d’atteindre 5 000 places ouvertes. 4 700 places avaient été ouvertes en 2022, et il était prévu qu’une centaine soient ouvertes en 2023 ; 235 ont finalement été créées au cours de l’année.

Le projet de budget pour 2024 prévoit une hausse des dépenses associées à cette prestation de 5 millions d’euros, pour tenir compte de « *l’augmentation du coût moyen des places* ». Le nombre de berceaux réservés s’établirait à 4 935, préservant le parc actuel, sans toutefois atteindre l’objectif de 5 000 berceaux que votre rapporteure avait proposé l’année précédente.

Votre rapporteure salue le maintien du nombre de places de crèches réservées, qui est essentiel pour soutenir les familles et accompagner les agents qui ont des enfants en bas âge. Elle insiste néanmoins sur l’intérêt de mener une politique plus volontariste en la matière, et encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts.

Proposition n° 1 : Poursuivre le développement de la réservation de berceaux en crèches.

Par ailleurs, le montant de la prestation chèque-vacances devrait significativement diminuer en 2024. En effet, à compter du 1^{er} octobre 2023, le

bénéfice de la prestation chèque-vacances sera recentré sur les seuls agents de l'État en activité, excluant du dispositif les agents publics retraités. Le nombre de bénéficiaires reculerait ainsi de 125 000 en 2023 à 106 000 en 2024, pour une économie budgétaire d'environ 6 millions d'euros.

Votre rapporteure considère que le dispositif des chèques-vacances, qui repose sur un abondement par l'État de l'épargne de l'agent, en fonction de son revenu, constitue une aide non négligeable pour les retraités qui touchent une pension modeste, et dont le pouvoir d'achat est actuellement menacé par l'inflation. Le coût moyen s'élève actuellement à 300 euros par bénéficiaire environ. Le recentrage du dispositif pénaliserait fortement ces personnes, qui ont consacré tout ou partie de leur vie professionnelle au service public, et qui comptent sur cette aide de l'État.

Votre rapporteure encourage donc le Gouvernement à revenir sur le recentrage du dispositif.

Proposition n° 2 : Revenir sur le recentrage des chèques-vacances sur les seuls agents en activité.

III. ACTION 03 : APPUI ET INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES

L'action 03 *Appui et innovation des ressources humaines* retrace notamment :

– les crédits de trois fonds destinés à financer des projets en matière de ressources humaines ⁽¹⁾. Leur dotation initiale est stable (1 million d'euros chacun, soit 3 millions d'euros au total). Le Fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique de l'État (FIRH) est supprimé ;

– les dépenses liées au développement et à la maintenance de la plateforme « Choisir le service public » (1,5 million d'euros) et programme Mentor (0,3 million) ;

– les dépenses d'études et de communication du ministère (1,3 million) ;

– les dépenses de fonctionnement et d'investissement du CISIRH, qui réalise et exploite des produits informatiques RH s'adressant à l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics. Il est doté de 21,3 millions d'euros en AE et en CP.

Par rapport à la LFI 2023, les crédits de l'action sont stables, à 29 millions d'euros.

(1) Il s'agit du Fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP), du Fonds des systèmes d'information RH (FSIRH) et du Fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIACT).

SECONDE PARTIE : L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans une note publiée au mois de mai 2023, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) relevait qu'**en 2021, comme en 2019 et en 2020, environ 8 % des postes de fonctionnaires de l'État ouverts n'avaient pas été pourvus** : sur les 39 900 postes ouverts aux recrutements externes, seuls 36 700 agents avaient été recrutés ⁽¹⁾.

Ces données doivent bien entendu être interprétées avec précaution, dans la mesure où elles recouvrent des métiers, des ministères et des catégories d'agents publics très différents. Elles soulignent néanmoins les difficultés grandissantes que rencontrent actuellement l'État, et plus généralement, l'ensemble des employeurs publics, à rester attractifs.

L'attractivité correspond à la capacité d'un employeur à attirer et à fidéliser les personnels. Elle est ainsi multifactorielle, et nécessite de s'interroger sur de nombreux leviers : les rémunérations des agents, leurs conditions de travail et leur bien-être au travail, leurs parcours de carrière, le sens et l'intérêt de leurs métiers, mais également sur la qualité de la communication externe et des processus de recrutement.

S'agissant de la fonction publique, la question de l'attractivité revêt une importance particulière, puisque les administrations publiques doivent disposer d'agents compétents sur l'ensemble du territoire, pour assurer la continuité de leurs missions et maintenir un service public de qualité.

La question de l'attractivité de la fonction publique n'est pas nouvelle, et a déjà fait l'objet de nombreux travaux ⁽²⁾. Elle a néanmoins pris une nouvelle ampleur au cours des dernières années, dans un contexte de **tensions sur le marché du travail, de raréfaction de certaines compétences, et de départs à la retraite massifs.**

Pour les administrations publiques, l'enjeu est donc double : il s'agit non seulement de pouvoir continuer à **recruter des agents en nombre suffisant**, mais également d'être en capacité d'**attirer certaines compétences spécifiques**, particulièrement recherchées.

(1) « Moins de recrutés que de postes offerts dans la fonction publique de l'État en 2021 », *Stats rapides de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information (Sdessi)*, par Mme Karine Delamare, mai 2023.

(2) Il y a près de vingt ans, un rapport de l'Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE) s'intéressait déjà à cette question et relevait que « les fonctionnaires ont perdu leur situation privilégiée en termes de position sociale et de conditions d'emploi. De ce fait, les jeunes diplômés ne sont généralement pas intéressés par la perspective de travailler pour l'État ». Voir OCDE, « La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public », Synthèses, septembre 2004, cité par Françoise Dreyfus, « Servir l'état, un idéal encore moderne ? », *Pouvoirs*, n° 117, 2006.

Le ministre de la Transformation et de la fonction publiques a annoncé faire de l'attractivité de la fonction publique sa « *première priorité* » et le « *grand chantier de cette année 2023* ». Si cette intention est louable, les réalisations concrètes se font attendre.

C'est dans ce contexte que votre rapporteure a choisi de s'intéresser à la question de l'attractivité de la fonction publique.

Le renforcement de l'attractivité de la fonction publique constitue un enjeu essentiel pour préserver la continuité et la qualité du service public (I). À cette fin, votre rapporteure identifie plusieurs leviers qu'il convient d'actionner sans tarder (II).

I. UN ENJEU ESSENTIEL POUR PRESERVER LA CONTINUITÉ ET LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC

A. UN DÉFI MAJEUR POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La problématique de l'attractivité est commune aux administrations publiques de nombreux pays (1). En France, cet enjeu concerne les trois versants de la fonction publique, avec des disparités importantes selon les métiers et les territoires (2). Il faut par ailleurs rappeler que la conjoncture actuelle est particulière, du fait de l'amélioration relative de la situation de l'emploi qui accroît la concurrence entre employeurs publics et privés (3).

1. Une problématique commune aux administrations publiques de nombreux pays

La nécessité de renouveler les compétences face au vieillissement démographique est un enjeu commun à l'ensemble des administrations publiques des pays développés. Dans un récent rapport consacré à l'attractivité de la fonction publique en France ⁽¹⁾, l'OCDE relevait que la moyenne d'âge des habitants des pays membres augmentait, et que cette tendance s'observait également au sein de leur fonction publique. D'ici à 2050, l'OCDE estime ainsi qu'une personne sur quatre dans les économies les plus avancées aura plus de 55 ans.

La France ne fait pas exception à ce constat général. Notre pays se situe même légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE en ce qui concerne la part d'agents publics âgés de 55 ans ou plus (28 % environ, contre 26 % dans le reste de l'OCDE), et se caractérise par un vieillissement plus rapide. Par ailleurs, les agents publics sont en moyenne plus âgés que dans le secteur privé. La fonction publique compte en moyenne 2,4 agents de 50 ans et plus pour 1 agent de moins de 30 ans, alors que ce ratio n'est que d'1,3 dans le secteur privé.

(1) OCDE, « Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France. Vers une approche territoriale », 2023.

Dans ce contexte, et face aux conséquences du vieillissement démographique, la question de l'attractivité est centrale : les administrations publiques doivent continuer à recruter et à attirer de nouvelles compétences, et ce besoin va croître avec les futures vagues de départ en retraite.

2. Un défi qui concerne les trois versants de la fonction publique française, avec des disparités importantes selon les métiers et les territoires

L'attractivité est en effet un phénomène multifactoriel qu'il est difficile de mesurer par un indicateur unique.

De manière générale, la part de jeunes intégrant la fonction publique reste globalement stable à long terme. Sur la période 1991-2015, la part des jeunes entrant sur le marché du travail et rejoignant la fonction publique a ainsi peu évolué, oscillant entre 9 % et 11 % ⁽¹⁾.

Derrière cette apparente stabilité, et bien qu'il soit difficile d'établir un constat qui soit rigoureusement applicable à l'ensemble des métiers tant les situations diffèrent, **de nombreux signaux témoignent d'une dégradation progressive de l'attractivité des trois versants de la fonction publique depuis une quinzaine d'années.**

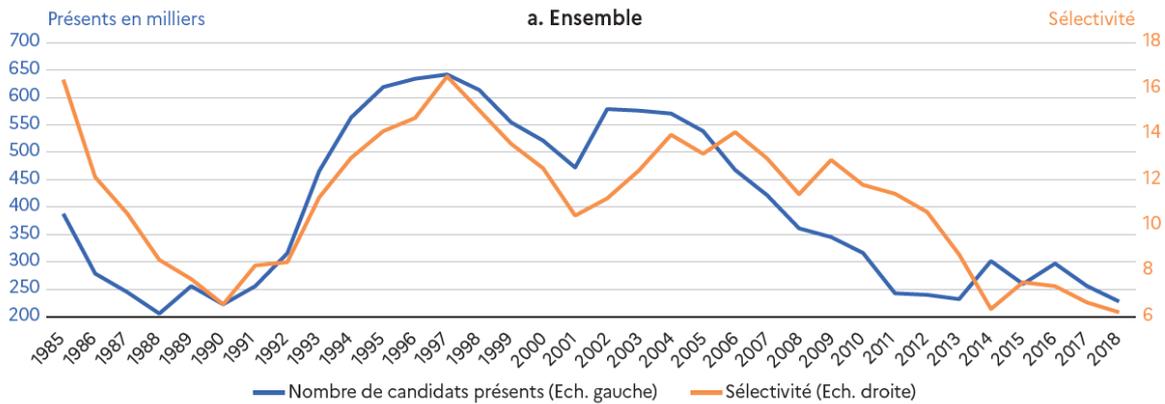
Concernant la fonction publique de l'État, la sélectivité aux concours externes a varié du simple au triple depuis le milieu des années 1980, et baisse tendanciellement depuis la fin des années 2000, d'après la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ⁽²⁾. La sélectivité des recrutements externes est ainsi passée de 16 candidats présents pour 1 admis en 1986 à 7 en 1990, pour remonter à 17 en 1997, puis redescendre à 14 en 2009, et à 6 en 2018. En 2020, la sélectivité s'établissait à 5,8 candidats présents pour 1 admis, poursuivant ainsi sa baisse ⁽³⁾.

(1) Aurélie Peyrin, Camille Signoretto, Léo Joubert, « L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015 », rapport de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), septembre 2020, et rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique, mars 2022.

(2) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2020), dossier « L'attractivité de la fonction publique », article « Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ? », page 245.

(3) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2022), vues d'ensemble « Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État en 2020 », pages 109 et suivantes.

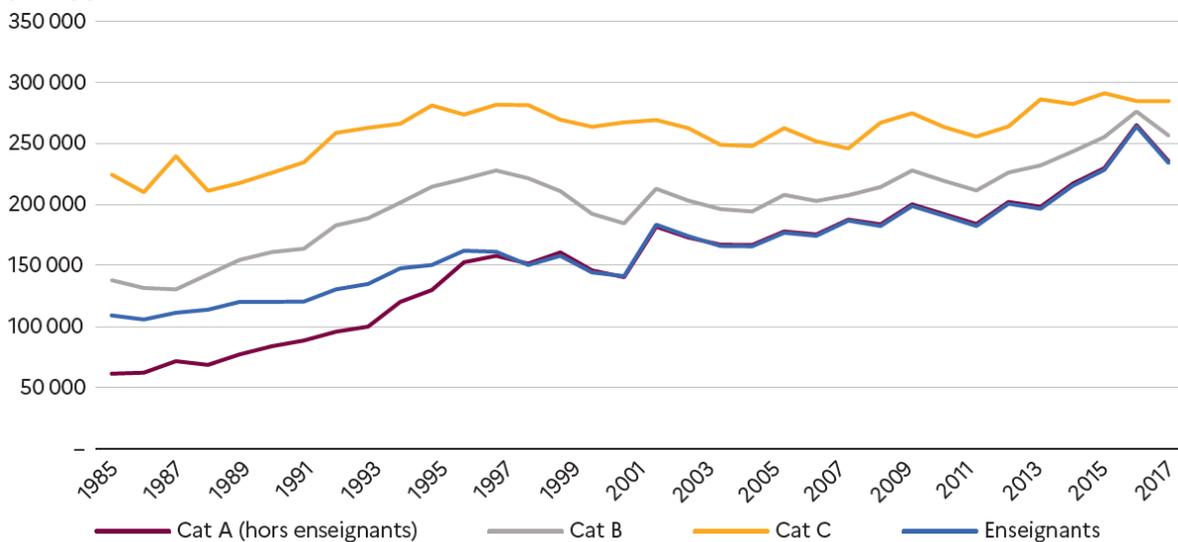
Figure D1-2 : Évolution du nombre de candidats présents et de la sélectivité (présents / postes offerts) des concours externes de la FPE entre 1985 et 2018



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2022).

La baisse tendancielle de la sélectivité n'est pas imputable à l'évolution du volume des recrutements mais est bien plus liée à une **fuite des candidats** : le nombre d'inscrits et de présents aux concours externes diminue depuis le milieu des années 1990, alors même que le vivier de jeunes diplômés, potentiels candidats, a crû presque continûment. Ainsi, à comportement inchangé des jeunes diplômés, la sélectivité des concours de catégorie A et B, hors enseignants, aurait dû croître.

Figure D1-3 : Évolution du vivier de jeunes diplômés de même niveau que les agents recrutés par type de concours



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2022).

Dans un sondage réalisé en mars 2020 pour l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), l'institut BVA évaluait l'attractivité de l'État à 5,7/10 en moyenne, contre 6,7 pour les grandes entreprises privées et 6 pour les employeurs à but non lucratif (associations, organisations non gouvernementales et fondations) ⁽¹⁾.

(1) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2020) précité, page 290.

Concernant la fonction publique hospitalière, les hôpitaux et les établissements médico-sociaux publics sont confrontés à d'importantes difficultés de recrutement et de fidélisation des professionnels. Selon la Fédération hospitalière de France, 30 % des postes de praticiens seraient vacants dans les hôpitaux publics, et ce chiffre cache d'importantes disparités, selon les spécialités : les vacances concerneraient 25 % des postes de pédiatre, et jusqu'à 46 % des postes de radiologue. De même, 25 000 postes de professionnels paramédicaux seraient concernés, dont 4 % à 5 % des postes d'infirmiers, et 2,5 % des postes d'aides-soignants. ⁽¹⁾

Concernant la fonction publique territoriale, enfin, les employeurs font état de difficultés croissantes pour attirer des candidats. En 2021, 39 % des recruteurs territoriaux indiquaient avoir des difficultés à recruter, soit 9 points de plus qu'en 2015. Par ailleurs, 67 % des responsables de ressources humaines faisaient état de difficultés sur la période récente pour recruter des agents ⁽²⁾.

Un récent rapport d'inspection relevait que, si la sélectivité des concours paraissait « *globalement stable* » sur la période récente, les entretiens et études menés convergeaient autour d'un constat de dégradation réelle de l'attractivité de la fonction publique territoriale, avec des nuances selon les métiers, les territoires et les types de collectivité ⁽³⁾.

De plus, certains postes présentent des difficultés de recrutement spécifiques, selon qu'ils appartiennent à certains métiers ou qu'ils soient situés dans certains territoires.

Certains métiers sont dans une situation de tension particulière. Si le présent rapport n'a pas l'ambition d'établir une cartographie exhaustive de l'ensemble des métiers en tension, les sources consultées par votre rapporteure permettent toutefois d'identifier quelques grands enjeux.

Dans la fonction publique territoriale, les filières dans lesquelles il est difficile de recruter sont très diverses. Il s'agit notamment des métiers d'enseignant artistique, de secrétaire de mairie, de policier municipal, de travailleur social, d'assistant de gestion de ressources humaines, de chargé de propreté des locaux, d'animateur enfance-jeunesse, d'assistant de gestion

(1) Fédération hospitalière de France, « Renforcer l'attractivité des métiers de la santé et du médico-social », 25 avril 2022.

(2) Les données sont issues du 12^{ème} baromètre RH des collectivités locales, publié le 16 septembre 2021 par Randstad et reposant les réponses de 572 responsables de collectivités à un questionnaire.

(3) Rapport « L'attractivité de la fonction publique territoriale », par M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration, et Mme Mathilde Icard, présidente de l'association des DRH des grandes collectivités, janvier 2022.

administrative, d'agent de service polyvalent en milieu rural ou encore d'assistant éducatif petite enfance ⁽¹⁾.

De nombreuses raisons expliquent ces tensions : si l'absence de candidats formés semble expliquer la difficulté à recruter des gestionnaires de carrière et de paie, c'est plutôt la concurrence avec le secteur privé et le niveau de rémunérations qui rendent difficile l'embauche d'agents dans les secteurs de la petite enfance, du bâtiment et de la voirie.

La **filière du numérique** et des systèmes d'information et de communication présente également d'importants défis d'attractivité. Dans le rapport précité consacré à l'attractivité de la fonction publique en France, l'OCDE identifiait certains métiers, et notamment ceux d'assistants utilisateur, de webmestre, de développeurs, et de spécialiste de sécurité informatique, comme étant en tension du fait d'une « *forte concurrence avec le secteur privé, plus à même de répondre aux attentes de ces candidats, tant en matière de rémunération que de parcours de carrière ou de culture managériale* » ⁽²⁾.

Au sein de la fonction publique d'État, les difficultés de recrutement sont également contrastées selon les ministères. Sur les 3 100 postes non pourvus en 2021, 1 900 relèvent du ministère de l'Éducation nationale et portent sur des postes d'**enseignants**, soit près des deux tiers ⁽³⁾. Dans un récent rapport, la Cour des comptes avait fait état d'une baisse générale de l'attractivité des concours d'enseignant sur le long terme, tout en rappelant que la sélectivité des concours restait très variable selon les disciplines et les académies ⁽⁴⁾.

Dans une réponse adressée à votre rapporteure, la DGAFP indiquait également avoir identifié plusieurs filières de métiers en tension : outre la filière du numérique et des systèmes d'information et de communication, il s'agit de la filière budgétaire, de la filière achats, et de la filière ressources humaines.

Enfin, **l'attractivité de la fonction publique n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire**. Certains territoires sont ainsi plus demandés que d'autres, en raison de caractéristiques géographiques (le Sud et l'Ouest du pays, et en particulier les zones littorales, sont ainsi plus demandés par les agents publics à l'occasion de mutations) ou socio-économiques (les conditions d'exercice pouvant être perçues comme plus difficiles dans les territoires défavorisés). La situation de l'emploi, qui affecte la capacité du conjoint de l'agent à trouver un emploi, et la qualité des services publics jouent également un rôle dans les choix des candidats.

(1) 10^{ème} édition du *Panorama de l'emploi territorial*, établie par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) et l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion de la fonction publique territoriale.

(2) *Rapport de l'OCDE précité*, 2023.

(3) *Article précité de Mme Karine Delamare*, mai 2023.

(4) *Cour des comptes*, « *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés* », rapport public thématique, février 2023.

De ce fait, les territoires les plus demandés ne sont pas nécessairement ceux où les besoins sont les plus importants du point de vue du service. Au sein de l'administration territoriale de l'État, la Cour des comptes relevait en 2019 que, face à l'évolution des emplois à pourvoir, la mobilité spontanée des fonctionnaires ne « [permettait] *pas de répondre aux besoins des services de l'État* », et notamment « *aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones peu attractives* »⁽¹⁾. L'OCDE soulignait également que les mobilités géographiques spontanées « *ne permettent pas de répondre aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones peu attractives, l'ajustement se faisant prioritairement par les premières affectations des nouveaux fonctionnaires issus des concours* »⁽²⁾.

Concernant la fonction publique territoriale, le rapport d'inspection précité suggère que **les petites collectivités rencontrent plus de difficultés de recrutement que les grandes**, particulièrement dans les territoires plus ruraux, notamment du fait de perspectives de carrière moins attrayantes, et de métiers nécessitant plus de polyvalence. Les agglomérations, les chefs-lieux départementaux et les communes moyennes, qui allient une plus grande diversité de parcours et des conditions de vie plus favorables, font partie des collectivités les plus attractives⁽³⁾.

Votre rapporteure souhaite insister sur le fait que le manque d'attractivité des métiers de la fonction publique en territoire rural résulte également d'un sous-investissement de l'État dans certains de ces territoires. En effet, si l'attractivité de ces métiers y est plus faible qu'en territoire urbain, c'est surtout parce que la qualité des services proposés au sein de ces territoires y est moins bonne, et l'offre, moins importante, voire inexistante (déserts médicaux, fermetures de classes, de gares, etc.). De plus, le marché de l'emploi est très souvent moins diversifié pour le conjoint ou la conjointe de l'agent public. Ces éléments nourrissent un sentiment de relégation territoriale⁽⁴⁾ et peuvent dissuader de jeunes familles de s'installer dans ces territoires.

Votre rapporteure considère que l'attractivité ne pourra pas trouver d'amélioration sans une réflexion sur la spécificité pour les territoires ruraux et sur des efforts particuliers à déployer pour encourager et fidéliser l'installation d'agents publics.

Elle rappelle à cette occasion que des difficultés particulières existent actuellement concernant le recrutement de **secrétaires de mairie**. Comme le relevait un récent rapport du Sénat, la situation des secrétaires de mairie, véritables « *couteaux suisses* » et « *cœur battant* » des communes rurales, illustre « *par bien*

(1) Cour des comptes, « *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État. Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers* », juillet 2019.

(2) Rapport de l'OCDE précité, 2023.

(3) Rapport « *L'attractivité de la fonction publique territoriale* » précité, page 17.

(4) Sandra Hoibian, Lucie Brice-Mansencal, et Eliot Forcadell, « *Un marché de l'emploi moins diversifié nourrit le sentiment de relégation territoriale en zone rurale* », Crédoc Consommation et modes de vie, avril 2023.

des aspects, les difficultés rencontrées aujourd’hui dans le monde de la fonction publique territoriale et l’attractivité déclinante des emplois qui y sont offerts »⁽¹⁾. La faible attractivité s’expliquerait par plusieurs facteurs, certains relevant de la fonction, tels que l’absence de cadre d’emplois et le caractère précaire de l’emploi souvent exercé à temps partiel et impliquant un cumul d’employeurs, d’autres tenant au contexte institutionnel, et notamment au désengagement de l’État des territoires.

Votre rapporteure considère à ce titre que le renforcement de l’attractivité du métier de secrétaire de mairie ne doit pas seulement reposer sur une revalorisation intrinsèque de la fonction, mais nécessite également une stratégie plus globale d’attractivité du territoire.

Enfin, la baisse de l’attractivité ne semble pas épargner la haute fonction publique, même si les grandes tendances cachent des situations contrastées selon les écoles et les types de concours. Le rapport Thiriez relevait ainsi en 2020 que « *tous concours confondus (ENA, ENM, INET, EHESP), le nombre de candidats a baissé d’un millier entre 2010 et 2018 pour s’établir à 5 900, alors même que le nombre de postes offerts augmentait de 50 %* »⁽²⁾. Il faut cependant nuancer l’analyse : à l’Institut national du service public (INSP), qui a succédé à l’École nationale d’administration (ÉNA), le nombre total d’inscrits et le taux de sélectivité se sont globalement maintenus sur cette période, et ont même légèrement augmenté depuis 2018, principalement sous l’effet de la multiplication des voies d’accès (création des concours externe « Docteurs » et « Talents »).

3. Une conjoncture particulière, du fait de l’amélioration relative de la situation de l’emploi qui accroît la concurrence entre employeurs publics et privés

Enfin, des facteurs conjoncturels, et notamment la situation du marché de l’emploi, affectent également l’intérêt des candidats pour la fonction publique. Le taux de chômage influence ainsi la participation aux concours de la fonction publique d’État, et ceci d’autant plus que le niveau de recrutement est plus faible. Ainsi, lors de la décennie 2010, marquée par un taux de chômage supérieur à 8 %, Pôle Emploi avait relevé une croissance de la demande pour les métiers de la fonction publique de 7 % par an⁽³⁾.

Actuellement, au contraire, la relative amélioration de la situation de l’emploi rend la concurrence entre employeurs publics et privés plus forte.

(1) *Rapport d’information relatif au métier de secrétaire de mairie, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, par Mme Catherine Di Folco, MM. Jérôme Durain et Cédric Vial, sénateurs, 1^{er} juin 2023 (n° 676)*

(2) « *Mission Haute Fonction Publique. Propositions* » présentées par Frédéric Thiriez, avocat aux Conseils avec Florence Méaux, déléguée aux cadres dirigeants de l’État et Catherine Lagneau, directrice adjointe de l’École des Mines de Paris, le 30 janvier 2020.

(3) *DGAFP, Rapport annuel sur l’état de la fonction publique (2020) précité, page 242, et rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique, établi par M. Paul Pény et M. Jean-Dominique Simonpoli, 14 mars 2022, page 6.*

D'après la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail, les tensions sur le marché du travail atteignaient en 2021 leur plus haut niveau depuis 2011 ⁽¹⁾. Le taux d'emplois vacants s'élevait à 2,2 % à la fin du deuxième trimestre de l'année 2023, soit 355 600 postes non pourvus, en légère baisse par rapport à 2022, mais à un niveau toujours très élevé ⁽²⁾. L'enquête « Besoins en main-d'œuvre » réalisée par Pôle Emploi en 2023 souligne ainsi que 61 % des recrutements sont jugés « difficiles », contre 57,9 % en 2022.

Comme le rappelait M. Jean-Ludovic Silicani lors de son audition par votre rapporteure, **la question de l'attractivité de la fonction publique doit donc être replacée dans un cadre plus large**. Les tensions sur le marché du travail affectent l'ensemble des employeurs, privés comme publics, et les grandes interrogations actuelles portant sur l'avenir du travail, telles que la remise en question du salariat et des formes traditionnelles d'emploi, traversent les administrations publiques comme les grandes entreprises.

B. DES ATOUTS A VALORISER, MAIS DES FAIBLESSES QUI NUISENT A L'ATTRACTIVITE DES METIERS

Si les métiers de la fonction publique présentent d'importants atouts et sont porteurs de sens, ceux-ci restent paradoxalement mal connus du grand public, et souffrent d'une image perfectible (1) ainsi que de processus de recrutement parfois trop longs (2). Surtout, l'évolution des rémunérations est en décalage par rapport au secteur privé et les conditions de travail sont perçues comme difficiles (3).

1. Des métiers porteurs de sens, mais une image perfectible

Pour les candidats, le fait de servir l'intérêt général constitue un réel atout, qui distingue la fonction publique des employeurs privés. Les valeurs du service public donnent ainsi un sens au métier et à la mission. Cette idée a été confirmée par les auditions conduites par votre rapporteure ainsi que par de nombreux sondages. L'intérêt pour le service public est mis en avant par trois candidats à la fonction publique sur quatre, et chez neuf candidats, sur dix c'est le métier qui est la principale source de motivation ⁽³⁾. Par ailleurs, le sentiment de faire un travail qui soit utile aux autres est beaucoup plus développé dans la fonction publique (83 % en 2016) que dans le secteur privé (14,5 points de moins), et 72 % des agents publics en sont fiers (contre moins des deux tiers des salariés du privé) ⁽⁴⁾.

(1) Dares Résultats, « Les tensions sur le marché du travail en 2021 », n° 45, septembre 2022.

(2) <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/la-situation-du-marche-du-travail-au-2e-trimestre-2023#toc-les-difficult-s-de-recrutement-baissent-sensiblement-sauf-dans-la-construction-2>

(3) Rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.

(4) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2020), page 289.

Toutefois, si les métiers du secteur public restent porteurs de sens, l'attrait pour le service public ne peut être la seule raison de rejoindre la fonction publique, et celle-ci fait face à la **concurrence d'autres employeurs**, auprès des jeunes générations notamment. Dans une enquête récente, la plate-forme de recrutement Profil Public constatait par exemple que « *de nombreux répondants sont prêts à rejoindre le secteur public après la crise (71 %) pour mettre leur énergie au service de l'intérêt général, mais le service public n'en a pas le monopole : les associations et les ONG, les entreprises de l'ESS agissent aussi pour l'intérêt général* » ⁽¹⁾.

De plus, le **bénéfice d'un « emploi à vie »** permis par le statut de la fonction publique ne semble plus être considéré par les jeunes générations comme un élément fort d'attractivité. D'après une enquête réalisée par la CFDT, seuls 29 % des jeunes ayant répondu, exerçant dans les trois versants de la fonction publique, se disent prêts à y passer toute leur carrière ⁽²⁾.

Par ailleurs, de manière plus générale, l'image de la fonction publique au sein de l'opinion reste perfectible. Elle est encore trop largement associée à une organisation et des modes de travail perçus comme peu agiles et trop hiérarchiques : selon un sondage réalisé par l'Ifop, 24 % des personnes interrogées déclarent ne pas souhaiter changer de métier pour rejoindre l'administration en raison du mode de fonctionnement supposé rigide ou lourd ⁽³⁾. Le « *fonctionnaire bashing* », largement présent dans les médias, laisse également des traces.

Enfin, si les métiers de la fonction publique présentent une grande diversité, celle-ci reste très mal connue du grand public. Le rapport de l'OCDE précité relevait que l'administration territoriale de l'État, et plus généralement l'ensemble de la fonction publique, se caractérise par une grande diversité des métiers, mais que cette diversité semblait peu comprise et perçue par les Français.

2. Des processus de recrutement longs, des offres d'emploi parfois peu accessibles

Pour les personnes qui souhaitent rejoindre la fonction publique, les processus de recrutement paraissent dans l'ensemble plus longs et complexes que ceux en vigueur dans le secteur privé.

En effet, le recrutement par concours externe reste une des principales voies d'accès au statut de fonctionnaire. Or, comme le soulignait la Cour des comptes, **le concours reste « un processus de recrutement long et coûteux, qui privilégie l'égalité de traitement dans l'accès aux emplois publics et la gestion à long terme des corps, au détriment parfois de l'adaptation aux besoins immédiats**

(1) Profil Public, « Recrutement & Secteur public. Depuis la crise, ils sont prêts à rejoindre le secteur public mais à quelles conditions ? », novembre 2020.

(2) CFDT, quatrième enquête « Focus Jeunes », octobre 2022.

(3) Enquête EY/Acteurs publics pour l'Observatoire des politiques publiques, décembre 2022.

des administrations et des usagers »⁽¹⁾. Dans certains cas, et malgré les vertus que présente le principe du concours, cette lenteur peut complexifier le recrutement des agents : dans un rapport consacré au recrutement des compétences numériques au sein des ministères économiques et financiers, la Cour relevait que le faible intérêt pour les postes offerts était « *accentué par le délai de recrutement dans l'administration comparé à celui des entreprises : 14 mois minimum pour les titulaires et 11 mois pour les contractuels. Ces délais ne sont pas adaptés à un marché en tension. Ils laissent peu de chance face à la concurrence du secteur privé qui peut recruter les jeunes 15 jours après leur diplôme* »⁽²⁾.

Par ailleurs, s'agissant des postes ouverts au recrutement par concours ou par mobilité interne, une difficulté semble également résider dans **le manque d'information et de transparence des offres d'emploi, qui affecte l'attrait pour ces postes**. Ainsi, d'après l'OCDE, les intitulés des offres d'emploi sont parfois perçus comme peu compréhensibles, austères, et finalement peu attrayants pour les candidats. Les rémunérations proposées sont souvent opaques : concernant les candidats externes, ceux-ci peuvent s'inquiéter de l'absence de données relatives à la rémunération du poste dans certaines offres d'emploi ; concernant les agents, il est presque impossible pour un agent de connaître rapidement avec précision la rémunération associée à une mobilité⁽³⁾.

3. Des rémunérations en décalage par rapport au secteur privé, et des conditions de travail qui se tendent

Les auditions conduites par votre rapporteure et les récents travaux conduits sur le sujet convergent : **la rémunération des agents publics et les conditions de travail constituent deux explications essentielles à la perte d'attractivité de la fonction publique**.

En effet, tant les potentiels candidats que les agents publics en poste ont une image dégradée des rémunérations dans le secteur public. Selon le sondage de l'Ifop précité, 25 % des personnes interrogées, et jusqu'à 33 % des 18-24 ans, citent un niveau de rémunération trop bas parmi les raisons qui les dissuadent de candidater à un poste dans la fonction publique⁽⁴⁾. De plus, 41 % des agents de la fonction publique s'estiment mal payés, contre 35 % des salariés du privé, mais ce chiffre masque de fortes disparités selon les statuts, les métiers, et les conditions de travail : c'est surtout au sein de la fonction publique hospitalière et dans les métiers du soin que ce sentiment est le plus fort (entre 43 % et 50 %) ⁽⁵⁾. Dans la fonction publique territoriale, le facteur de la

(1) Cour des comptes, « Les agents contractuels dans la fonction publique », rapport public thématique, septembre 2020.

(2) Cour des comptes, « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers », Rapport public annuel 2020, février 2020.

(3) Rapport de l'OCDE précité, 2023.

(4) Enquête EY/Acteurs publics pour l'Observatoire des politiques publiques, décembre 2022.

(5) Rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.

rémunération est « *de loin le plus cité [...] comme explicatif d'un manque d'attractivité de la fonction publique territoriale* » ⁽¹⁾.

En valeur absolue, les rémunérations sont légèrement supérieures dans le secteur privé par rapport au secteur public. En 2020, le salaire net mensuel moyen des salariés du secteur privé (2 518 euros) était ainsi légèrement supérieur à la moyenne constatée dans la fonction publique dans le secteur privé (2 378 euros), même si ce chiffre cache là encore des disparités (2 639 euros dans la FPE, 2 019 euros dans la FPT, 2 464 euros dans la FPH).

Votre rapporteure constate néanmoins qu'une comparaison générale entre les salaires pratiqués dans les secteurs publics et privés reste délicate, car les modalités de composition de la rémunération (répartition entre salaire de base et primes, passage brut/net) et les conditions de travail (contraintes dans l'organisation du travail, congés, droits à la retraite par exemple) diffèrent. Elle relève par ailleurs qu'il n'existe pas d'analyse approfondie et exhaustive par métier permettant de comparer le niveau des salaires proposés au sein des trois fonctions publiques et dans le secteur privé.

Surtout, la dynamique des salaires est radicalement différente dans les secteurs public et privé. Selon l'Insee, entre 2009 et 2020, le salaire des employés du secteur privé a augmenté de 7,8 %, soit une hausse de 0,7 % par an. Cette évolution est largement supérieure à celle constatée dans la fonction publique, où le salaire a augmenté de 1 % seulement sur la période, soit + 0,1 % par an ⁽²⁾.

Concernant certains métiers, les évolutions sont encore plus éloquentes. Ainsi, le salaire d'entrée des **enseignants** en collège et lycée titulaires du CAPES, hors primes, était équivalent à 2,17 fois le SMIC en 1980, contre seulement 1,14 fois actuellement ⁽³⁾.

Cette dynamique conduit par ailleurs à un tassement de plus en plus important des grilles de rémunération pour les agents bénéficiant d'un traitement modeste, c'est-à-dire à une réduction des écarts salariaux liés à l'ancienneté et à l'expérience acquise. Comme le rappelait le cercle de réflexion Le Sens du service public dans une note publiée en juin 2023, « *entre 2011 et 2023, l'écart entre le salaire d'un agent rémunéré au 1^{er} échelon et le SMIC n'a cessé de se réduire. Les hausses successives du SMIC du fait de l'inflation ont d'une part, provoqué des tassements de grilles [...], d'autre part, engendré de plus en plus d'agents rémunérés au SMIC* ». Ainsi, « *au 1^{er} mai 2023, la dernière revalorisation du SMIC a concerné plus de 1 million de fonctionnaires, celle du 1^{er} janvier 2023*

(1) Rapport « *L'attractivité de la fonction publique territoriale* » précité.

(2) Insee, « *Chiffres-clés : L'essentiel sur... les salaires* », 12 juin 2023.

(3) Lucas Chancel, *La chute du salaire des enseignants (1980-2022)* », document de travail, avril 2023 (consulté le 5 octobre 2023).

avait concerné 400 000 fonctionnaires »⁽¹⁾. Comme le rappelaient également les organisations syndicales auditionnées par votre rapporteure, **près d'un agent public sur cinq est actuellement rémunéré au niveau du SMIC.**

Dans un contexte de hausse de l'inflation et de renchérissement du logement, cette situation devient problématique pour de nombreux agents publics, notamment dans les zones urbaines les plus denses, comme en Île-de-France et dans les grandes métropoles régionales. Selon l'Insee, en 2016, environ 182 000 agents publics travaillaient à Paris et en petite couronne, mais résidaient en grande couronne, tandis qu'environ 20 000 d'entre eux résidaient même hors de l'Île-de-France⁽²⁾.

Au-delà du niveau des rémunérations des agents publics, la question de leur structuration est également posée. La part indemnitaire de la rémunération des agents publics est en effet composée de dispositifs foisonnants et peu lisibles, auprès des candidats externes comme des agents, tandis que certains éléments de rémunération, comme l'indemnité de résidence, paraissent très inefficaces⁽³⁾.

Enfin, les personnes auditionnées par votre rapporteure ont fait état d'une dégradation des conditions de travail des agents publics. Ainsi, quatre agents sur dix déclarent effectuer une quantité de travail excessive, et 55 % des agents de la fonction publique d'État continuent de penser à leur travail même quand ils n'y sont pas (soit 19 points de plus que pour les salariés du privé)⁽⁴⁾. Dans la fonction publique territoriale, plus des deux-tiers des agents exerçant des missions de catégorie C sont par ailleurs fortement exposés aux risques professionnels, et notamment à des relations avec les usagers qui se tendent, à des risques physiques et psycho-sociaux, à des horaires atypiques, ainsi qu'à une mobilisation fréquente dans le cadre d'astreintes⁽⁵⁾.

Ces conditions de travail plus difficiles seraient même à l'origine d'une « perte de sens » chez certains agents. À l'occasion d'une enquête réalisée par l'association Nos Services Publics, 80 % des répondants déclarent être confrontés « régulièrement » ou « très fréquemment » à un sentiment d'absurdité dans l'exercice de leur travail, et mettent en avant « *le manque de moyens, un défaut de vision, l'impression de servir un intérêt particulier plus que l'intérêt général, le poids de la structure ou de la hiérarchie ainsi que le manque de*

(1) « Contribution du Sens du Service public relative à la rémunération des agents publics. Objectivation des effets dans le temps du gel de la valeur du point d'indice », juin 2023 (consulté le 6 octobre 2023).

(2) « Faciliter l'accès au logement des agents publics », rapport établi par M. Alain Dorison, inspecteur général des finances honoraire, et Mme Chantal Chambellan Le Levier, administratrice civile hors classe, remis à Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, le 14 juin 2016.

(3) Rapport de l'OCDE précité, 2023, et rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.

(4) Rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.

(5) Rapport « L'attractivité de la fonction publique territoriale » précité.

reconnaissance »⁽¹⁾. Si cette étude, réalisée sur internet auprès de près de 4 500 personnes, ne peut être considérée comme représentative et n'est pas exempte de biais, elle recoupe néanmoins certains constats régulièrement formulés par d'autres organismes⁽²⁾.

Votre rapporteure considère que la mise en œuvre des principes inspirés de la nouvelle gestion publique depuis le milieu des années 2000, qui ont mis l'accent sur les aspects financiers, les indicateurs de gestion et l'efficacité productive, ont largement contribué à cette dégradation du bien-être des agents publics au travail⁽³⁾.

II. DES LEVIERS À ACTIONNER RAPIDEMENT

Face à l'urgence de la situation, votre rapporteure juge urgent d'actionner trois leviers complémentaires pour renforcer l'attractivité de la fonction publique : agir sur les rémunérations et les conditions de travail (**A**), rapprocher la fonction publique des candidats potentiels (**B**), et favoriser le déroulement de carrière au sein d'un même territoire (**C**).

A. AGIR SUR LES REMUNERATIONS ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

1. Revaloriser la rémunération indiciaire des agents publics

Votre rapporteure considère qu'**une nouvelle revalorisation de la rémunération indiciaire des agents publics paraît inévitable dans un contexte marqué par une forte inflation.**

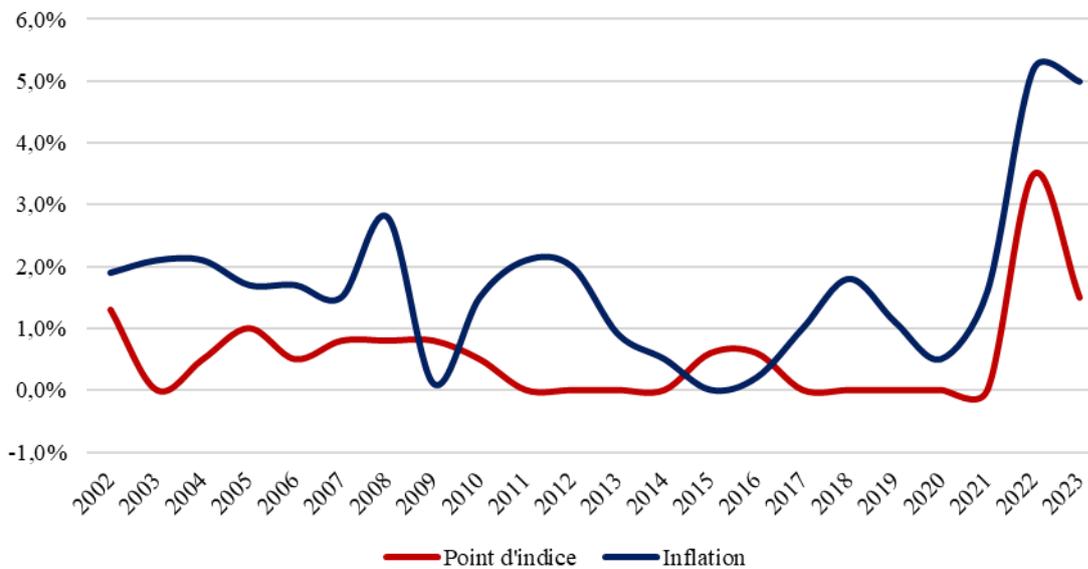
Alors que l'inflation était contenue à des niveaux inférieurs ou proches de 2 % depuis le début des années 2000, celle-ci a fortement augmenté en 2022, pour atteindre 5,2 %. Le point d'indice, en revanche, n'a connu que de faibles augmentations.

(1) *Nos services publics*, « Perte de sens chez les agents du service public », septembre 2021.

(2) Voir notamment l'étude BVA pour la CASDEN Banque Populaire, banque coopérative de la fonction publique, « Le moral des agents de la Fonction publique continue de se dégrader en 2023 », 23 juin 2023.

(3) Comme le rappelle M. David Giaucque, professeur de gestion des ressources humaines et de management public à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'université de Lausanne, dans un entretien publié dans la revue *Action publique*, « les études scientifiques démontrent très clairement que plus on met l'accent sur des récompenses extrinsèques, plus on court le risque d'un effet d'éviction, c'est-à-dire d'une disparition des motivations intrinsèques, ce qui est tout à fait dramatique » (« *Sens et nouvelles organisations du travail* », n° 17, juillet 2023).

ÉVOLUTION DE L'INFLATION ET DE LA VALEUR DU POINT D'INDICE DEPUIS 2002



Si la récente hausse du point d'indice, de 3,5 % en 2022, est bienvenue, elle fait suite à cinq années de parfaite stabilité du point d'indice, et reste bien en dessous du niveau d'inflation constaté. **Surtout, l'inflation devrait se maintenir à un niveau élevé en 2023, aux alentours de 5 %, à un niveau nettement supérieur à la hausse du point consentie au mois de juillet.**

Votre rapporteure recommande dès lors de rendre les rémunérations plus attractives dans la fonction publique, à travers une nouvelle augmentation du point d'indice. La nécessité de rehausser les rémunérations des agents publics a été unanimement partagée par les organisations syndicales auditionnées par votre rapporteure : M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA, a ainsi relevé que l'augmentation des rémunérations constituait un « *élément essentiel de l'attractivité* », tandis que Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT, a rappelé que les perspectives pour l'année 2024 étaient « *très inquiétantes* » du fait de la poursuite de l'inflation.

Votre rapporteure rappelle néanmoins la nécessité de réaliser une concertation suffisante avec toute nouvelle décision, en particulier avec les employeurs locaux.

Proposition n° 3 : Rendre les rémunérations plus attractives dans la fonction publique, à travers une nouvelle augmentation du point d'indice.

2. Réformer l'indemnité de résidence

Plusieurs dispositifs existent pour mettre en adéquation la rémunération des agents publics avec le coût de la vie dans les territoires, comme l'indemnité de résidence ou la prime spécifique d'installation, ou à compenser des conditions de vie ou d'exercice du métier difficiles, telles que l'indemnité temporaire de mobilité, l'avantage spécifique d'ancienneté ou certaines primes de fidélisation

territoriales, en vigueur dans la police nationale, dans l'administration pénitentiaire ou dans certains départements comme la Seine-Saint-Denis.

Si le principe de ces dispositifs est louable, certains dispositifs paraissent peu efficaces, tandis que d'autres mériteraient d'être étendus.

L'indemnité de résidence (IR), par exemple, fait régulièrement l'objet de critiques, et sa réforme a été annoncée plusieurs fois ⁽¹⁾. Mise en place pour tenir compte des variations du coût de la vie selon les zones géographiques, l'indemnité de résidence est égale à un pourcentage de la rémunération indiciaire brute et de la nouvelle bonification indiciaire, le cas échéant. Le pourcentage appliqué dépend du classement de la commune de résidence, qui est réparti en trois zones : les communes de la « zone 1 » donnent droit à une indemnité de 3 %, celles de la « zone 2 », de 1 %, et celles de la « zone 3 », de 0 %.

Les garants de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique relevaient ainsi que ce dispositif était devenu « *obsolète à la fois du fait de son montant trop modeste (46 euros bruts/mois en moyenne) et de son zonage daté* ». Le ministère de la Transformation et de la fonction publiques relevait en effet dans une réponse écrite que, depuis le début des années 2000, l'actualisation du zonage par l'administration n'était plus matériellement possible, celui-ci ne correspondant donc plus à la situation économique actuelle, et ajoutait que « *le caractère proportionnel au traitement du dispositif actuel ne répond pas totalement aux enjeux d'équité en termes de coût de la vie, et en particulier du coût du logement* » ⁽²⁾.

Votre rapporteure considère qu'il est urgent de réformer les modalités de calcul de l'indemnité de résidence afin d'en faire un véritable levier d'attractivité.

Proposition n° 4 : Réformer les modalités de calcul de l'indemnité de résidence afin d'en faire un véritable levier d'attractivité.

3. Améliorer les conditions et les environnements de travail

L'amélioration des conditions de travail constitue un autre axe de renforcement de l'attractivité de la fonction publique.

(1) L'indemnité de résidence est mentionnée à l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique et est précisée par les articles 9 et 9 bis du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation. Voir notamment la question écrite n° 1200 de Mme Anne Le Hénanff, députée, publiée le 13 septembre 2022, et réponse du ministre de la Transformation et de la fonction publiques, publiée le 28 mars 2023.

(2) Décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles.

Les conditions de travail ne doivent pas seulement faire l'objet de discussions nationales, mais doivent bien entendu être repensées au plus près des agents et du terrain, tant les situations diffèrent.

Votre rapporteure considère néanmoins qu'une plus grande flexibilité pourrait être recherchée dans l'organisation du travail des agents.

Des avancées importantes ont été réalisées au cours des dernières années. La crise sanitaire a permis le développement du télétravail dans la fonction publique, qui fait désormais l'objet d'un encadrement juridique ⁽¹⁾. Les textes prévoient notamment un droit à la déconnexion, ainsi qu'une indemnisation forfaitaire des frais de télétravail à hauteur 2,88 euros par jour, dans la limite de 253,44 euros annuels.

Votre rapporteure considère que le télétravail peut constituer un facteur d'attractivité et de fidélisation, car il permet notamment aux agents de limiter leurs déplacements professionnels et ne sont ainsi pas contraints de vivre à proximité immédiate de leur lieu de travail. Si un équilibre et une bonne organisation managériale doivent être trouvés afin de préserver la motivation et le bien-être des équipes, cette évolution va dans le bon sens.

D'autres initiatives ambitieuses ont été récemment conduites par certains services publics, telles que la mise en œuvre de la semaine de quatre jours au sein de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse ou de l'Ursaff de Picardie. Votre rapporteure considère que de telles expérimentations peuvent contribuer à donner plus de liberté aux agents dans l'organisation de leur travail, et à mieux prendre en compte la réalité de la vie de chacun : elles contribuent à la recherche d'un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, et gagneraient dès lors à être développées.

Proposition n° 5 : Promouvoir les initiatives managériales accordant une plus grande flexibilité dans l'organisation de leur travail.

Enfin, l'environnement et le lieu de travail doivent également être pris en compte pour répondre à l'enjeu d'attractivité dans la fonction publique. D'une part, la qualité du lieu de travail valorise la fonction exercée. D'autre part, travailler dans un lieu sain et confortable est un vecteur d'attractivité et de fidélisation des agents. En ce sens, les projets de rénovations des bâtiments vétustes doivent être poursuivis et accélérés.

(1) La pratique du télétravail est encadrée par l'article L. 430-1 du code général de la fonction publique, par le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié, et par l'accord du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

B. RAPPROCHER LA FONCTION PUBLIQUE DES CANDIDATS POTENTIELS

1. Exploiter la marque employeur pour mieux faire connaître la diversité des métiers de la fonction publique

La marque employeur désigne l'ensemble des problématiques d'image de marque liées à la gestion des ressources humaines et au recrutement d'une organisation. Elle constitue le vecteur de l'image de l'organisation, auprès de ses collaborateurs actuels mais également auprès de potentiels candidats. Elle constitue à ce titre un levier pour développer l'attractivité de l'organisation, ainsi que la motivation et la fidélisation des personnels. À travers la définition d'une stratégie claire, la marque employeur doit permettre de créer un cadre cohérent pour mettre en œuvre la communication de l'organisation, à travers la création de contenus publicitaires, et du renforcement de sa présence sur internet et sur les réseaux sociaux, par exemple ⁽¹⁾.

La mission pour le patrimoine immatériel de l'État, chargée d'accompagner les stratégies de valorisation de ce patrimoine, souligne que, pour une entité publique, une marque employeur doit tout particulièrement être « *génératrice de fierté et mobiliser en donnant du sens* ». Elle se construit sur des leviers tels que la « *finalité de la mission, les valeurs et objectifs communs, la qualité et l'efficacité du service public, la richesse des parcours professionnels et le développement des compétences, ainsi qu'un environnement de travail stimulant* ».

De nombreux pays se sont d'ores et déjà dotés d'un tel outil. En 2020, 47 % des pays membres de l'OCDE disposaient d'une marque employeur ⁽²⁾.

(1) Sites internet de Pôle Emploi, article « *Qu'est-ce que la marque employeur ?* », et de la mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État de la Direction des Affaires juridiques des ministères économiques et financiers, article « *La marque employeur : facteur-clé de compétitivité sur le marché de l'emploi* », [consultés le 2 octobre 2023](#).

(2) Rapport de l'OCDE précité, 2023.

La marque employeur dans la fonction publique en Europe : quelques exemples

Dès 2017, la **République fédérale d'Allemagne** a lancé la campagne « *durchstaaten* », un néologisme construit en fusionnant les mots *durchstarten* (démarrer, décoller) et *Staat* (État), commune aux trois fonctions publiques, et mettant en avant un argumentaire axé sur les valeurs ⁽¹⁾.

En **Suède**, dans le cadre de sa démarche *Jobba statligt* (travailler pour l'État), l'Agence des employeurs publics propose aux 250 agences qui composent le Gouvernement central un dispositif spécifique pour les aider à promouvoir les carrières et les métiers, en parlant d'une même voix tout en laissant une possibilité de personnalisation pour répondre aux spécificités locales ou professionnelles ⁽²⁾.

En **Suisse**, enfin, l'État fédéral a lancé la campagne *Travailler pour la Suisse*, en se fondant sur les mêmes outils que ceux utilisés pour développer une marque consommateur classique. La démarche repose sur les valeurs de travail porteur de sens et de diversité des métiers. Les différentes agences sont invitées à décliner en coopération avec l'Office fédéral du personnel ⁽³⁾.

(1) « *Attractivité de la fonction publique, une exigence devenue une nécessité en Allemagne* », lettre d'information vision RH n° 5, mai 2018.

(2) « *Une boîte à outils « marque employeur » pour la sphère de l'emploi public en Suède* », lettre d'information vision RH n° 19, septembre 2019.

(3) Portail emploi de la confédération suisse : <https://www.stelle.admin.ch/stelle/fr/home.html>.

Votre rapporteure considère que, pour être efficace, une marque employeur doit respecter certaines conditions.

Elle doit d'abord être suffisamment généraliste pour englober les valeurs de l'ensemble de la fonction publique, tout en intégrant la diversité des métiers et des employeurs. Dans une note publiée récemment, le Cercle de la Réforme de l'État rappelait l'existence d'une « **triple diversité** » caractéristique de la fonction publique, « *celle des modes d'accès aux emplois, celle des attentes des postulants, celle des emplois proposés* ». Cette « *mosaïque de métiers et de savoir-faire, de statuts, de modes de fonctionnement correspondant à 5,7 millions d'agents* » rend complexe l'élaboration d'une marque employeur commune, tandis que la multiplication de « sous-marques », par versant, par ministère ou par établissement public risquerait de « *compliquer singulièrement la lisibilité recherchée* », voire de créer une concurrence nuisible entre employeurs publics ⁽¹⁾.

Elle ne doit par ailleurs pas se contenter de mettre en avant des atouts « sociétaux » du service public, tels que la contribution à l'intérêt général et l'importance de certaines valeurs, mais doit également **pouvoir communiquer, de manière concrète, sur l'intérêt des métiers proposés** ⁽²⁾.

(1) Le Cercle de la Réforme de l'État, « *Marque employeur : une fausse bonne idée ?* », le 17 juillet 2023.

(2) Pour un aperçu de la littérature scientifique sur cette question, voir le rapport de l'OCDE précité (2023), page 13.

En février 2022, le précédent Gouvernement a lancé la marque employeur du service public, « Choisir le service public » (CSP) ⁽¹⁾. Cette plateforme est destinée à « *mieux faire connaître les métiers du service public et attirer de nouveaux talents, à des fins d’attractivité de l’engagement dans la fonction publique* ». Elle a vocation à centraliser l’ensemble des offres d’emploi, campagnes de recrutement et contenus d’information sur les métiers et les concours, pour les trois fonctions publiques. Elle remplace ainsi l’ancienne « Place de l’emploi public ».

Depuis sa mise en ligne le 14 avril 2023, la plate-forme a permis la publication de 103 931 offres d’emploi (32 % dans la FPE, 5 % dans la FPH, et 63 % dans la FPT) ⁽²⁾. Le nombre de connexion a atteint des niveaux élevés (1 million entre le 14 avril et le 24 mai), mais le nombre de candidatures par offre d’emploi reste limité (1,9 en moyenne, tous versants confondus).

La marque « CSP » repose sur cinq valeurs communes : l’intégrité, l’égalité, l’engagement, le service de l’intérêt général et l’esprit d’équipe.

Votre rapporteure considère que cette initiative est louable, mais reste encore à préciser et à concrétiser. La création d’une marque employeur ne résoudra pas les difficultés de fond auxquelles se heurtent actuellement les recruteurs publics, mais peut contribuer à mieux faire connaître les métiers publics, à condition de bien cerner les attentes des potentiels candidats, notamment pour les métiers en tension, et d’adapter le message en conséquence.

Votre rapporteure rappelle également que, **si une marque employeur peut être le support d’une communication plus efficace, elle ne constitue bien évidemment pas une réponse suffisante aux difficultés de fond auxquelles font actuellement face les agents publics.**

Proposition n° 6 : Poursuivre le développement de la marque employeur récemment créée, pour mieux faire connaître les métiers de la fonction publique et mettre en œuvre des campagnes de communication ciblées sur les métiers en tension.

Enfin, certaines personnes auditionnées par votre rapporteure ont souligné que **la centralisation des offres sur la plate-forme « Choisir le service public » restait imparfaite** : ainsi, par exemple, les ministères économiques et financiers utiliseraient leur propre plate-forme, « Passerelles » ⁽³⁾, qui serait mise à jour plus régulièrement, tandis que le site « Emploi territorial » ⁽⁴⁾ est régulièrement cité par les employeurs dans la fonction publique territoriale.

(1) <https://choisirleservicepublic.gouv.fr/>

(2) Le 12 octobre 2023, 69 149 offres étaient en ligne.

(3) <https://www.passerelles.economie.gouv.fr/>. La plate-forme dispose par ailleurs de son propre slogan : « Au ministère de l’économie et des finances, mettez votre talent au service d’une économie forte et durable. »

(4) <https://www.emploi-territorial.fr/>

2. Valoriser les métiers de la fonction publique auprès des jeunes générations

Votre rapporteure recommande de faire de l'attractivité de la fonction publique chez les jeunes une politique publique prioritaire. Il s'agit de diffuser davantage chez les jeunes l'idée de servir l'intérêt général et la valeur de l'engagement, à travers une communication adaptée. À un moment où la jeunesse s'engage dans des causes universelles, celle de la lutte contre le réchauffement climatique, contre les discriminations, celle de l'humanitaire et de la solidarité internationale, il est incompréhensible que cette jeunesse se détourne de la fonction publique, là où leur action pourrait servir directement ces causes.

Votre rapporteure souligne également que le rôle des conseillers d'orientation est crucial pour faire connaître aux élèves de l'enseignement secondaire les métiers de la fonction publique, souvent trop peu connus à cet âge. Ces derniers peuvent contribuer à valoriser la diversité de ces métiers, ainsi que leurs valeurs et le sens de l'intérêt général qu'ils portent.

La valorisation des métiers de la fonction publique trouve également sa place dans les « forums des métiers » organisés régulièrement dans les établissements d'enseignement secondaire. Il est rare que les établissements publics, les collectivités territoriales et les administrations centrales soient représentés lors de ces événements. Ce sont pourtant lors de ces forums que se forment souvent les premières vocations professionnelles chez les jeunes. Votre rapporteure demande que les institutions publiques participent aux « forums des métiers ».

Enfin, des stages doivent être proposés par les institutions publiques et en particulier par les établissements scolaires, à un moment où l'attractivité de la fonction d'enseignant pose un problème de renouvellement des postes. Un élève de 3^e qui fait une demande de stage dans une école élémentaire doit pouvoir être accueilli. C'est à ce prix que les vocations s'expriment.

Proposition n° 7 : Mieux valoriser les métiers de la fonction publique auprès des jeunes générations.

3. Mener des politiques de recrutement proactives en direction des seniors

Votre rapporteure constate que **les évolutions démographiques vont nécessiter de prendre en compte la situation des travailleurs âgés.**

En effet, le vieillissement de la population, couplé au report de l'âge légal de départ à la retraite, devrait conduire à une augmentation du nombre de candidats plus âgés, qui sont susceptibles d'avoir une expérience professionnelle significative et de disposer de compétences opérationnelles particulières.

Ces seniors constituent une source d'enrichissement potentiellement très importante pour les agents publics plus jeunes, et votre rapporteure considère que **des politiques de recrutement plus proactives à destination des seniors gagneraient à être mises en œuvre.**

Elle suggère par ailleurs d'accorder une **attention particulière aux demandeurs d'emploi seniors.**

Des dispositifs existent pour prendre en compte la situation de ces personnes. Ainsi, le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) prévoit notamment que les personnes en situation de chômage de longue durée et âgées de quarante-cinq ans et plus peuvent être recrutées selon des modalités spécifiques dans des emplois du niveau de la catégorie C, par un contrat de droit public, à des fins de professionnalisation ⁽¹⁾.

Votre rapporteure considère que ces possibilités gagneraient à être utilisés plus largement.

Proposition n° 8 : Mener des politiques de recrutement proactives en direction des travailleurs âgés, et en particulier des demandeurs d'emploi.

4. Rendre les processus de recrutement plus efficaces

Les offres d'emploi publiées par les administrations publiques gagneraient à être rendues plus claires et accessibles. Dans le rapport précité sur l'attractivité de la fonction publique d'État dans les territoires, l'OCDE relève qu' « *il peut arriver que les offres ne fassent pas preuve de pédagogie suffisante pour attirer des profils non acculturés à l'administration de l'État. La présence de sigles, d'un vocabulaire trop spécifique, ainsi que d'une présentation trop austère peut décourager les candidatures mais aussi donner une impression de froideur et d'opacité* ».

Par ailleurs, certaines offres d'emploi publiées sur internet, et notamment sur la plate-forme « Choisir le service public », ne comportent pas d'éléments

(1) Article L. 326-10 du code général de la fonction publique.

suffisamment clairs concernant la rémunération proposée et ne présentent pas d'informations concernant la rémunération potentielle, ni pour les fonctionnaires, ni pour les contractuels. Le guide de recrutement réalisé en 2021 par la DGAFP encourageait pourtant la « *publication de la fourchette des niveaux de rémunération dans l'offre* ». Votre rapporteure considère qu'**une rémunération indicative ou qu'une fourchette de rémunération devrait figurer sur l'ensemble des offres d'emploi publiées, afin de mieux informer les candidats potentiels.**

Enfin, votre rapporteure insiste sur la **nécessité de poursuivre les efforts tendant à accélérer le recrutement des agents**. Dans le projet de loi de finances pour 2022, un nouvel indicateur de performance avait été créé au niveau du programme *Fonction publique* : le suivi du nombre moyen de jours de publication des postes de la fonction publique d'État clôturés au cours du mois doit permettre d'approcher l'évolution des délais de recrutement. D'une cible de 65 jours, ce délai a été ramené à 60 jours en 2023 et 58 en 2024. Il a été supprimé dans le projet de loi de finances pour 2024 et remplacé par deux sous-indicateurs : le nombre moyen de candidats ayant consulté une fiche de poste publiée sur le site « Choisir le service public », et le taux de mobilité structurelle. Votre rapporteure regrette qu'aucun sous-indicateur relatif au suivi des délais de recrutement n'ait été conservé.

Proposition n° 9 : Rendre les processus de recrutement plus efficaces en publiant des offres d'emploi plus pédagogiques et comportant des éléments plus précis concernant la rémunération offerte et en accélérant les processus de recrutement.

5. Adapter le format de certains concours pour favoriser le recrutement de certains profils, et notamment les apprentis

Le recrutement par concours reste prédominant en France, mais le recours aux contractuels ainsi qu'à d'autres formes d'entrée dans la fonction publique, telles que l'apprentissage, se développe.

Votre rapporteure considère que **le concours doit rester l'instrument normal de recrutement des fonctionnaires**, car il assure un recrutement fondé sur le mérite et l'égal accès aux emplois publics.

Toutefois, **le format de certains concours pourrait évoluer**, afin de mieux prendre en compte les compétences professionnelles et la motivation des candidats.

Votre rapporteure considère que cette voie devrait être prioritairement explorée concernant les apprentis. En effet, certaines collectivités rencontrent des difficultés à conserver les apprentis qu'elles ont formés et dont elles ont financé la formation, au terme de leur contrat. En dehors des apprentis occupant des postes de catégorie C, sur lesquels un recrutement direct peut être réalisé, les apprentis entrent en concurrence avec des agents

titulaires, ce qui peut rendre plus difficile leur maintien dans la collectivité dans laquelle ils ont été affectés. La concurrence du secteur privé est par ailleurs importante.

Une voie d'accès spécifique, sous la forme d'un concours adapté fondé sur des épreuves à forte dominante professionnelle, pourrait être ouverte à ces profils, dans le respect du principe d'égal accès aux emplois publics.

Proposition n° 10 : Adapter le format de certains concours pour favoriser le recrutement de certains profils, et notamment les apprentis.

C. FAVORISER LE DÉROULEMENT DE CARRIÈRES AU SEIN D'UN MEME TERRITOIRE

Les auditions conduites par votre rapporteure ont fait état d'une volonté partagée par de nombreux acteurs de **favoriser le déroulement de carrières au sein d'un même bassin de vie**, de manière à proposer aux agents des perspectives de carrière plus riches, sans impliquer nécessairement de mobilité géographique importante.

Votre rapporteure considère qu'afin de favoriser le développement de telles carrières, une meilleure connaissance de l'emploi local et une coordination accrue entre les employeurs publics des trois versants doivent être recherchées.

Le renforcement des plates-formes régionales d'appui interministériel RH (PFRH), à hauteur de 45 ETP dans le PLF pour 2024, et le déploiement progressif des comités locaux de l'emploi public (CLEP) vont en ce sens et doivent permettre d'établir des plans d'actions adaptés aux besoins identifiés sur les territoires. Ces annonces doivent encore être traduites par la prise de mesures concrètes.

Proposition n° 11 : Améliorer la coordination entre les acteurs au niveau local pour proposer de véritables parcours de carrière dans un même territoire.

*

* *

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Poursuivre le développement de la réservation de berceaux en crèches.

Proposition n° 2 : Revenir sur le recentrage des chèques-vacances sur les seuls agents en activité.

Proposition n° 3 : Rendre les rémunérations plus attractives dans la fonction publique, à travers une nouvelle augmentation du point d'indice.

Proposition n° 4 : Réformer les modalités de calcul de l'indemnité de résidence afin d'en faire un véritable levier d'attractivité.

Proposition n° 5 : Promouvoir les initiatives managériales accordant une plus grande flexibilité dans l'organisation de leur travail.

Proposition n° 6 : Poursuivre le développement de la marque employeur récemment créée, pour mieux faire connaître les métiers de la fonction publique, et mettre en œuvre des campagnes de communication ciblées sur les métiers en tension.

Proposition n° 7 : Mieux valoriser les métiers de la fonction publique auprès des jeunes générations.

Proposition n° 8 : Mener des politiques de recrutement proactives en direction des travailleurs âgés, et en particulier des demandeurs d'emploi.

Proposition n° 9 : Rendre les processus de recrutement plus efficaces, en publiant des offres d'emploi plus pédagogiques et comportant des éléments plus précis concernant la rémunération offerte, et en accélérant les processus de recrutement.

Proposition n° 10 : Adapter le format de certains concours pour favoriser le recrutement de certains profils, et notamment les apprentis.

Proposition n° 11 : Améliorer la coordination entre les acteurs au niveau local pour proposer de véritables parcours de carrière dans un même territoire.

SUIVI DES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS L'AVIS BUDGETAIRE SUR LE PLF POUR 2023

Votre rapporteure a interrogé le Gouvernement sur les propositions qu'elle avait formulées dans son avis budgétaire sur le PLF pour 2023.

Le tableau ci-après rappelle ces propositions, et indique leur état de mise en œuvre.

Les extraits pertinents des réponses qui lui ont été adressées par le Gouvernement sont ensuite reproduits, pour chaque proposition.

| N° | Objet de la proposition | État de mise en œuvre |
|----|---|---|
| 1 | Supprimer le classement de sortie de l'Institut national du service public (INSP), et mettre en place des procédures de sélection impartiales et transparentes, afin d'écartier tout risque de cooptation ou d'arbitraire dans les nominations. | Proposition mise en œuvre |
| 2 | Maintenir les concours de secrétaire et de conseiller des affaires étrangères. | Proposition mise en œuvre |
| 3 | Permettre aux hauts fonctionnaires qui font le choix de la diplomatie d'y effectuer leur carrière, si la compétence est au rendez-vous. | Proposition non mise en œuvre |
| 4 | Permettre aux secrétaires des affaires étrangères qui font le choix d'être promus administrateurs de l'État de revenir au ministère des affaires étrangères, et d'y effectuer leur carrière, si la compétence est au rendez-vous. | Proposition non mise en œuvre |
| 5 | Réaliser à court et moyen terme une évaluation de la mise en extinction du corps préfectoral et des corps diplomatiques. | Proposition non mise en œuvre |
| 6 | Revenir à une promotion par an dans les Instituts régionaux d'administration (IRA). | Mise en œuvre envisagée à horizon 2025 |
| 7 | Rallonger la scolarité et réintroduire un stage préalable au stage final dans la scolarité des IRA ; revoir les épreuves de sortie dont certaines sont mal comprises par les élèves. | Mise en œuvre envisagée à horizon 2025 |
| 8 | Augmenter les effectifs d'encadrement de chaque IRA, à hauteur d'un ETPT par institut au minimum. | Proposition partiellement mise en œuvre |
| 9 | Renforcer les crédits affectés aux dispositifs d'action sociale, et développer notamment la réservation de berceaux en crèches. | Proposition partiellement mise en œuvre |
| 10 | Amorcer une formation, en coopération avec des universitaires, à destination des référents déontologues, et mobiliser les crédits nécessaires. | Proposition non mise en œuvre |

| N° | Objet de la proposition | État de mise en œuvre |
|----|---|---|
| 11 | Renforcer les moyens de la HATVP afin de lui permettre de réaliser le suivi des réserves émises. | Proposition non mise en œuvre |
| 12 | Étendre le champ du contrôle des mobilités public-privé à d'autres catégories de responsables publics stratégiques et à d'autres agents publics ou privés. | Proposition non mise en œuvre |
| 13 | Contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation. | Proposition mise en œuvre grâce à l'adoption d'un amendement de votre rapporteure au PJLO « modernisation du corps judiciaire » en 2023 |
| 14 | Associer aux règles et procédures déontologiques les entités privées qui recrutent des fonctionnaires. | Proposition non mise en œuvre |
| 15 | Prévoir dans la loi que les cabinets de conseil sollicités par l'État sont soumis à des obligations déontologique | Proposition non mise en œuvre (en cours d'examen dans la PPL « cabinets de conseil ») |

I. PROPOSITIONS FORMULEES DANS LA PREMIERE PARTIE, CONSACREE A L'ANALYSE DES CREDITS DU PROGRAMME 148 DANS LE PLF 2023

Proposition n° 1 : Supprimer le classement de sortie de l'Institut national du service public (INSP), et mettre en place des procédures de sélection impartiales et transparentes, afin d'écartier tout risque de cooptation ou d'arbitraire dans les nominations.

« Le classement de sortie de l'Institut national du service public (INSP) a été supprimé par le décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public, au profit d'une procédure d'appariement. Les nouvelles modalités de déroulement de la procédure de sortie, prévues au chapitre IV de ce décret, s'appliqueront aux élèves qui entreront en formation initiale à compter du 1^{er} janvier 2024. [...] »

Proposition n° 2 : Maintenir les concours de secrétaire et de conseiller des affaires étrangères.

« L'application de la réforme de la haute fonction publique au ministère de l'Europe et des affaires étrangères a maintenu et rénové les concours de recrutement spécifiques à ce ministère.

« Le décret n° 2022-561 du 16 avril 2022 a ainsi rénové les concours de recrutement des secrétaires des affaires étrangères du cadre général et du cadre d'Orient en instaurant un troisième concours qui permettra notamment de recruter des agents de droit local ayant fait preuve de leurs mérites professionnels.

« La mise en extinction du corps des conseillers des affaires étrangères n'a pas entraîné la disparition du concours d'Orient, qui a toutefois été adapté à la nouvelle architecture statutaire. Le décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023 prévoit ainsi que les concours d'entrée à l'INSP, externe, interne et troisième concours, comportent une voie dite « Orient » organisée en sections géographiques et destinée à répondre aux besoins en compétences propres du ministère des affaires étrangères. Le nombre de places offertes pour cette voie de recrutement ainsi que la liste des sections géographiques sont fixés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre des affaires étrangères. [...] »

Proposition n° 3 : Permettre aux hauts fonctionnaires qui font le choix de la diplomatie d'y effectuer leur carrière, si la compétence est au rendez-vous.

« Lors de son discours prononcé à l'occasion de la clôture des États généraux de la diplomatie, le Président de la République a rappelé que la diplomatie était un métier, « *une filière professionnelle avec un jugement des pairs, des carrières qui doivent être sanctuarisées* », tout en soulignant la nécessité de poursuivre le mouvement d'ouverture du ministère sur les emplois d'encadrement supérieur.

« Les administrateurs de l'État affectés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères pourront développer les compétences et l'expertise nécessaires à l'exercice des missions diplomatiques. Ils seront soumis aux mêmes obligations statutaires que les autres administrateurs de l'État, en particulier s'agissant de la mobilité, dans les conditions définies par les lignes directrices de gestion interministérielle. »

Proposition n° 4 : Permettre aux secrétaires des affaires étrangères qui font le choix d'être promus administrateurs de l'État de revenir au ministère des affaires étrangères, et d'y effectuer leur carrière, si la compétence est au rendez-vous.

« Les secrétaires des affaires étrangères promus dans le corps des administrateurs de l'État seront soumis aux procédures d'affectation liées à leur mode de recrutement [...].

« Les secrétaires des affaires étrangères pourront ainsi, en fonction du résultat de ces procédures, être affectés au ministère des affaires étrangères. [...] Ils seront soumis aux mêmes obligations statutaires que les autres administrateurs de l'État, en particulier s'agissant de la mobilité, dans les conditions définies par les lignes directrices de gestion interministérielle. »

Proposition n° 5 : Réaliser à court et moyen terme une évaluation de la mise en extinction du corps préfectoral et des corps diplomatiques.

« L'article 25 du décret n° 2022-1452 du 23 novembre 2022 modifiant le statut particulier du corps des administrateurs de l'État prévoit qu'un bilan

définitif de l'exercice du droit d'option par les membres des corps mis en extinction est présenté au plus tard le 31 mars 2024, au terme de l'exercice du droit d'option ouvert jusqu'au 31 décembre 2023, devant la formation spécialisée du conseil supérieur de la fonction publique de l'État dénommée « commission de l'encadrement supérieur de l'État ». À cette occasion, il pourra être procédé à une première évaluation de la mise en extinction du corps préfectoral et du corps diplomatique, sans préjudice de la réalisation d'autres analyses spécifiques ultérieures. »

Proposition n° 6 : Revenir à une promotion par an dans les Instituts régionaux d'administration (IRA).

Proposition n° 7 : Rallonger la scolarité et réintroduire un stage préalable au stage final dans la scolarité des IRA ; revoir les épreuves de sortie dont certaines sont mal comprises par les élèves.

« La réforme du recrutement et de la formation initiale des IRA conduite en 2019 visait notamment à développer l'approche par compétences, qui est ainsi un fil rouge des apprentissages au sein des IRA. [...] »

« Cette réforme a permis de renforcer l'individualisation de la formation par l'organisation d'un suivi pédagogique réalisé par un référent de l'IRA sur les 12 mois de la formation. Elle a également été l'occasion d'augmenter le nombre d'attachés d'administration de l'État formés par les IRA à hauteur de 820 élèves (contre 620 avant 2017, puis 720 avant 2019) recrutés par le biais de deux concours par an en vue de constituer deux promotions. L'objectif était de répondre au besoin croissant des ministères en cadres administratifs et de limiter le recours aux concours directs. »

« L'évaluation de cette nouvelle formation initiale, menée fin 2021 tant auprès des employeurs que des élèves, en incluant le retour des équipes des IRA, a permis de dégager de grandes tendances, confirmées avec les ministères. »

« Ainsi, bien que la réforme ait été correctement assimilée par les parties prenantes dans un contexte pandémique, avec une adéquation profil-poste généralement constatée, des ajustements sont apparus nécessaires. Ils concernent le rythme de la première période probatoire en IRA de 6 mois, le caractère professionnalisant de la formation (absence d'un stage de découverte des services avant la pré-affectation en administration), et la pré-affectation lors des 7^{ème} et 8^{ème} mois au démarrage de la seconde période probatoire en service. »

« Des évolutions sont donc envisagées pour allonger la scolarité en IRA de 6 à 8 mois tout en maintenant un temps en service d'une durée de 6 mois. *In fine*, la formation initiale sera portée à une durée de 14 mois, sans incidences sur la carrière et la rémunération des fonctionnaires concernés. Cet allongement permet l'introduction, dès les premiers mois de la formation, d'un stage en administration destiné à renforcer la professionnalisation des élèves attachés. Une

réflexion est en cours, avec les IRA, pour en déterminer les modalités précises en lien avec l'évaluation des élèves.

« Cette évolution structurelle de la formation initiale, qui sera effective à compter de 2025, implique le passage de deux à une seule promotion, compte tenu des nécessités d'organisation et de gestion au sein des IRA. Cela permettra notamment d'augmenter le nombre de recrutement d'attachés d'administration de l'État par les employeurs de l'État en passant de 820 à 960 élèves dès 2025. »

Proposition n° 8 : Augmenter les effectifs d'encadrement de chaque IRA, à hauteur d'un ETPT par institut au minimum.

« Si aucune hausse des effectifs d'encadrement n'a eu lieu sur l'exercice 2023 dans les IRA, le projet de loi de finances pour 2024 prévoit que ces derniers bénéficieront d'un schéma d'emplois de + 10 ETP en 2024 (soit 2 par IRA) sur les personnels permanents, permettant d'accueillir de façon satisfaisante 140 élèves supplémentaires sur les cinq IRA à compter de 2025 (pour une promotion de 960 élèves). »

Proposition n° 9 : Renforcer les crédits affectés aux dispositifs d'action sociale, et développer notamment la réservation de berceaux en crèches.

« La politique de réservation de places en crèches a connu un développement constant depuis sa création en 2009 et connaît depuis une forte dynamique. [...] Dans le cadre de l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle femmes / hommes dans la fonction publique, il a été décidé un plan de réservation de 1 000 berceaux supplémentaires entre 2019 et 2021. Le MTFP a dépassé cet objectif d'environ 30 % grâce à la baisse du coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche qui a été permise par la capacité de négociation des réservataires dans le cadre du renouvellement des marchés.

« En 2022, le parc était constitué d'environ 4 700 places. Fort de cette réussite, le MTFP poursuit l'augmentation du nombre de réservation de berceaux en crèche : 235 places ont été créées en 2023 (dont 100 places permises par l'ouverture de crédits liés au fonds de concours associés). Elle dispose aujourd'hui d'un parc de 4 935 places en crèches. Ce parc sera reconduit en 2024.

« Pour 2024, le montant des crédits consacrés à cette prestation est en augmentation par rapport en 2023 (LFI 2023 – 25,2 millions d'euros en AE et 24,8 millions en CP) et s'élève à 29,6 millions d'euros en AE et CP. »

II. PROPOSITIONS FORMULEES DANS LA SECONDE PARTIE, CONSACREE A LA DEONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS, DANS LE CONTEXTE DE LA REFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Proposition n° 10 : Amorcer une formation, en coopération avec des universitaires, à destination des référents déontologiques, et mobiliser les crédits nécessaires.

« Les référents déontologiques ministériels sont dans le versant de l'État, pour la plupart conseillers d'État, magistrats ou membres d'un corps d'inspection générale et, en règle générale, d'éminents spécialistes des questions déontologiques dont le besoin en formation n'est pas avéré.

« Par ailleurs, les référents déontologiques de l'État ont d'ores et déjà accès, s'ils le souhaitent, à des formations à la déontologie et aux valeurs et principes du service public dans le cadre de programmes disponibles sur la plate-forme de formation en ligne MENTOR : une collection entière est ainsi dédiée aux valeurs de la République, et les autres collections (management, ressources humaines) disposent également d'un contenu de formation lié à la déontologie. C'est le cas, par exemple, de la formation portant sur l'entretien professionnel qui peut conduire à aborder ces questions.

« En outre, un réseau des référents déontologiques ministériels a été mis en place, afin de faciliter les échanges entre les intéressés, ainsi qu'une plateforme dématérialisée animée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La DGAFP dispose, en effet, d'une expertise reconnue et incontournable dans le domaine de la déontologie, à partir de son expérience longue du secrétariat de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP), de sa compétence normative (elle porte tous les textes s'appliquant aux agents publics en matière de déontologie, nombreux et évolutifs) et de sa compétence de conseil des administrations et d'animation du réseau des référents déontologiques ministériels.

« Enfin, l'ensemble des référents déontologiques bénéficie aussi de rencontres annuelles organisées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

« Compte-tenu de cette offre existante, il n'est pas prévu à ce stade de produire d'autres formations sur la déontologie. »

Proposition n° 11 : Renforcer les moyens de la HATVP afin de lui permettre de réaliser le suivi des réserves émises.

« La HATVP sollicite régulièrement le renforcement de ses moyens. Toutefois, la loi de transformation de la fonction publique n'a transféré à la HATVP que le traitement ciblé des emplois à risque en matière de cumul et de mouvements public-privé, avec un contrôle obligatoire de la HATVP sur ces emplois les plus exposés (soit environ 13 000 emplois). Pour tous les autres

emplois non exposés (soit la quasi-totalité des 5,5 millions d'agents publics), le législateur a transféré les opérations de contrôle de premier niveau aux employeurs, avec une place centrale jouée par le référent déontologue.

« En proportion des 8 000 saisines annuelles de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP), les personnes soumises à obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts et désormais dans le champ du contrôle obligatoire de la HATVP représentaient environ 4 % des dossiers de la CDFP en 2017, soit 268 saisines.

« L'internalisation du contrôle déontologique de premier niveau dans les administrations a conduit au transfert d'une double charge aux employeurs. [...] Les services RH se tournent vers la DGAFP pour bénéficier d'orientations en matière de déontologie, compte tenu de son rôle qui demeure central en matière de pilotage stratégique et d'animation de la communauté d'acteurs. En effet, la DGAFP demeure chargée de rédiger les textes statutaires relatifs à la déontologie et de s'assurer de leur interprétation et de leur mise en œuvre dans les trois versants de la fonction publique. En outre, le champ des obligations déontologiques dépasse largement celui de la prévention des conflits d'intérêts, au cœur de l'action de la HATVP. [...] Enfin, ces questions sont étroitement liées à la gestion de la carrière des agents publics et, plus particulièrement, aux mesures disciplinaires. »

Proposition n° 12 : Étendre le champ du contrôle des mobilités public-privé à d'autres catégories de responsables publics stratégiques et à d'autres agents publics ou privés.

« [...] Le champ des obligations déclaratives contrôlées par la HATVP est d'ores et déjà très vaste et inclut les postes exécutifs de la plupart des entités dont la moitié au moins du capital est détenue par l'État au sens large. Il s'agit d'un critère objectif permettant de concentrer les obligations déclaratives sur les entités faisant l'objet d'un contrôle direct par l'État.

« En outre, sont soumises au contrôle systématique de la HATVP, lors de leur départ vers le secteur privé, les demandes des agents publics occupant les emplois les plus exposés aux risques déontologiques, notamment les emplois supérieurs de l'État. Toutefois, cela ne signifie pas que les autres emplois ne font pas l'objet d'un contrôle déontologique. [...]

« Si le contrôle de la mobilité, intrinsèquement lié aux obligations propres aux agents publics (soumis de ce fait également à des sanctions disciplinaires en cas de non-respect des règles déontologiques) n'a pas vocation à régir la situation d'un agent de droit privé exerçant ses fonctions dans un secteur concurrentiel lors de son départ vers une autre entité du secteur privé, ces personnes n'en sont pas moins soumises à des obligations déontologiques, sanctionnées, le cas échéant, par le juge pénal (notamment s'agissant de la prise illégale d'intérêts). De plus, les structures dans lesquelles l'ensemble de ces agents exercent sont soumises aux

prescriptions de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 qui régissent les atteintes à la probité et qui s'appliquent notamment aux EPIC qui comptent plus de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions d'euros. »

Proposition n° 13 : Contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation.

« Grâce à l'adoption d'un amendement de votre rapporteure, cette proposition a été inscrite à l'article 3 *bis* du projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, devenu l'article 4 du texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat les 10 et 11 octobre 2023 ⁽¹⁾.

« Le projet de loi organique n'avait pas encore été promulgué au moment de la rédaction du présent rapport, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel. »

Proposition n° 14 : Associer aux règles et procédures déontologiques les entités privées qui recrutent des fonctionnaires.

« Cette proposition, susceptible d'impacter le code du travail, ne saurait être examinée sans prendre l'avis du ministère chargé du travail puisqu'elle pourrait conduire à une réglementation visant à inciter, voire à obliger, des entités privées qui recrutent d'anciens agents publics à vérifier que ces derniers respectent bien les règles et procédures déontologiques de la fonction publique, en particulier les mesures de prévention des conflits d'intérêts (suivi des réserves exprimées au moment du départ dans le secteur privé). »

Proposition n° 15 : Prévoir dans la loi que les cabinets de conseil sollicités par l'État sont soumis à des obligations déontologiques.

« C'est l'objet du chapitre IV de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, encadrant l'intervention des cabinets de conseils privés dans les politiques publiques. »

(1) Amendement n° 61 de votre rapporteure, amendement identique n° 164 de M. Didier Paris, rapporteure du projet de loi, et sous-amendement n° 210 du Gouvernement.