



N° 1745

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2024** (n° 1680),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 46

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteuse spéciale : MME SOPHIE ERRANTE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE...	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
I. LE PROGRAMME 348 PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS VERRAIT SES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AUGMENTER FORTEMENT POUR 2024	13
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME 348 SONT CONFORTÉS EN 2024	13
1. Le plan de rénovation des cités administratives est doté d'une enveloppe fermée d'un milliard d'euros sur cinq ans.....	13
2. Depuis 2023, des crédits sont consacrés à l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État.....	14
B. LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2024 SONT EN FORTE CROISSANCE EN RAISON DU LANCEMENT D'UN NOUVEAU PROGRAMME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE À GAINS RAPIDES	15
1. Des autorisations d'engagement en hausse en 2024, portées par la croissance des crédits alloués à l'action <i>Résilience</i>	16
2. La consommation des CP sur le programme 348 a été améliorée en 2023	18
3. Les premières cités administratives ont été réceptionnées en 2023.....	18
II. LA BAISSÉ DES FINANCEMENTS ACCORDÉS PAR LE FTAP EXPLIQUE LA DIMINUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2024 SUR LE PROGRAMME 349 TRANSFORMATION PUBLIQUE.....	22
A. LES ENGAGEMENTS AU TITRE DU FTAP SERAIENT EN FORTE DIMINUTION EN 2024, EN PARALLÈLE DE LA HAUSSE DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME	22
B. UNE RÉVISION DU PROCESSUS DE SÉLECTION DU FTAP ET UN SUIVI RENFORCÉ DES ÉCONOMIES APPORTÉES	25
1. Le FTAP a pour objectif d'accélérer la transformation des services publics	25
2. Le processus de sélection du FTAP a été simplifié depuis 2022.....	26

3. Les indicateurs de performance et le retour sur investissement	27
C. LE PRÉSENT PROJET CONFORTERAIT LES MOYENS DE LA DITP EN FAVEUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE	29
III. LE BUDGET ALLOUÉ EN 2024 AU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE CONSOLIDERAIT LES MOYENS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE.....	31
A. DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT AFIN D'AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DES AGENTS PUBLICS.....	32
1. Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires sont confortés, soutenus par l'augmentation des crédits alloués aux IRA	32
a. Le transfert de l'Institut national du service public (INSP) sur le programme 129	33
b. Les cinq instituts régionaux d'administration (IRA).....	33
c. Des crédits en hausse afin d'accroître la diversité des profils lauréats des concours de la fonction publique.....	34
d. Les dépenses d'intervention seraient en forte hausse en raison de nouveaux crédits en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.....	38
2. Des crédits d'action sociale interministérielle en hausse afin de participer à l'attractivité de la fonction publique	38
a. Les prestations d'action sociale individuelles	39
b. Les prestations d'action sociale collectives	42
3. Des crédits en léger repli pour l'action 03 <i>Appui et innovation en matière de ressources humaines</i>	43
a. Une stabilité des crédits destinés à l'appui en matière de ressources humaines	43
b. Les crédits du CISIRH, prévus en légère hausse, contribuent à la modernisation de la gestion des ressources humaines de l'État.....	45
B. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	46
1. La mise en œuvre de la réforme de la protection sociale complémentaire et la poursuite des négociations sur le volet prévoyance	46
2. Le renforcement des moyens concourant au recours effectif aux prestations de l'action sociale interministérielle (ASI).....	48
3. Le projet de réforme « Accès – Parcours – Rémunération »	49
4. Faciliter l'accès au logement des agents publics	50
IV. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 352 INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES SERAIENT MULTIPLIÉS PAR SEPT EN 2024.....	52
A. EN COMPLÉMENT DE SES FONCTIONS DÉSORMAIS BIEN ÉTABLIES, DEUX NOUVEAUX OBJECTIFS SONT ASSIGNÉS AU PROGRAMME 352 POUR 2024	52
1. Soutenir les initiatives numériques des administrations publiques utiles aux usagers et aux agents.....	53

2. Des crédits soutiennent le financement du recrutement d'experts du numérique au sein des administrations publiques	59
3. Renforcer la contribution de la DINUM en faveur de l'accessibilité numérique des services publics et des démarches administratives	60
4. Un nouvel objectif assigné à la DINUM en 2024 : accompagner le volet numérique et données publiques de « France nation verte »	61
B. EN COHÉRENCE AVEC LES NOUVELLES MISSIONS ASSIGNÉES À LA DINUM, LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2024 EST EN FORTE HAUSSE ..	62
V. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 368 CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES SONT EN HAUSSE EN RAISON DU DYNAMISME DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA DITP	64
A. LES CRÉDITS ALLOUÉS POUR 2024 AUGMENTERAIENT DE PRÈS DE 4 MILLIONS D'EUROS	64
B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS QUI TRADUIT UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES MOYENS DU PROGRAMME 368.....	66
SECONDE PARTIE : ALORS QUE LE BUDGET DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS ÉTAIT EN FORTE CROISSANCE DEPUIS LA CRISE SANITAIRE, 2024 MARQUERAIT LE RETOUR À UNE TRAJECTOIRE PLUS CONVENTIONNELLE	69
A. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EST EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2023, CONFIRMANT LA SOLLICITATION DÉSORMAIS SYSTÉMATIQUE DE CETTE DOTATION ..	71
B. LES MONTANTS ALLOUÉS À LA DOTATION POUR <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> SONT EN FORTE DIMINUTION ET SE RAPPROCHENT DES PRÉVISIONS INITIALES D'AVANT 2023	74
EXAMEN EN COMMISSION	77
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	85

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **93 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances ; ce taux est de 97 % si les questions relatives à l'Institut national du service public (INSP), qui n'est plus financé plus en 2024 par la mission *Transformation et fonction publiques*, sont exclues.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La croissance de ces crédits s'explique surtout par le financement **de projets en matière d'accélération de la transition écologique** : les AE du programme 348 seraient multipliées par près de quatre en raison du lancement de nouveaux projets de rénovation énergétique des bâtiments de l'État, pour une enveloppe d'environ 1,2 milliard d'euros sur quatre ans, quand le programme 352 serait doté de 50 millions d'euros destinés à accompagner le volet numérique du plan « France nation verte ».

En outre, la rapporteure spéciale estime nécessaire de renforcer l'attractivité de la fonction publique **en valorisant la « marque employeur » de l'État**, notamment en facilitant l'accès au logement des agents publics. Il est essentiel de poursuivre les transformations managériales en cours et d'engager la **réforme des carrières et des rémunérations des agents**, dans la continuité des revalorisations survenues en 2023. **L'action sociale interministérielle**, dont les crédits seraient en hausse en 2024, est également un instrument majeur au service de la politique d'attractivité de la fonction publique. La **réforme de la protection sociale complémentaire des agents publics**, complétée par l'accord interministériel sur le volet « prévoyance » du 20 octobre 2023, représente une avancée historique pour la protection des agents.

Enfin, la rapporteure spéciale salue la reprise d'une trajectoire budgétaire conventionnelle sur la mission *Crédits non répartis* pour les années 2024 à 2026, en cohérence avec les circonstances nouvelles après la période exceptionnelle 2020-2023 du fait de la crise sanitaire. Si les montants inscrits demeurent significatifs et permettront d'utiliser la flexibilité d'usage des dotations, leur réduction par rapport à 2023 tient compte de l'exécution des années précédentes et diminue le risque de sous-consommation massive des crédits.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)
348 – Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	165,91	654,84	+ 294,7 %	552,72	527,87	– 4,5 %
349 – Transformation publique	302,65	145,46	– 51,9 %	251,45	162,82	– 35,3 %
352 – Innovation et transformation numériques	10,60	74,10	+ 599,1 %	10,60	74,10	+ 599,1 %
148 – Fonction publique	295,52	275,76	– 6,7 %	300,97	282,57	– 6,1 %
368 – Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	44,40	48,37	+ 8,9 %	44,40	48,37	+ 8,9 %
TOTAL	819,08	1 198,55	+ 46,3 %	1 160,14	1 095,72	– 5,6 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2024.

Plafond d'emplois :

- 514 ETPT sur le programme 368 (+ 44).

Schéma d'emplois :

- + 48 ETPT sur le programme 368.

Opérateurs :

- les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes : 47,0 millions d'euros en AE et en CP (+ 5 millions d'euros) ; 651 ETPT (+ 6) ; schéma d'emploi en hausse de 10 ETP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

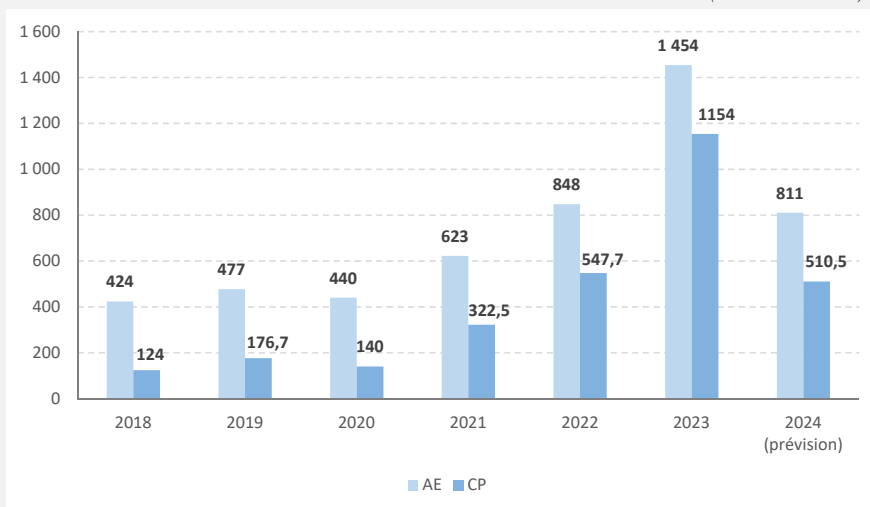
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)
551 – Provision relative aux rémunérations publiques	80	285,53	+ 256,9 %	80	285,53	+ 256,9 %
552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	1 374	525	- 61,8 %	1 074	225	- 79,1 %
TOTAL	1 454	810,53	- 44,3 %	1 154	510,53	- 55,8 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2024.

CRÉDITS VOTÉS EN LOIS DE FINANCES INITIALES SUR LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS (2019-2023) ET PRÉVISION POUR 2024*

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Transformation et fonction publiques*, créée en **loi de finances pour 2018**, est placée sous la responsabilité du ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP). Elle a connu une évolution de son périmètre pratiquement tous les ans en loi de finances.

Ainsi, elle comportait à l'origine deux programmes, dont les objectifs étaient de financer sur cinq ans, à l'issue de procédures d'appels à projets, **des opérations de rénovation lourde de bâtiments publics multi-occupants** ainsi que **des réformes structurelles des administrations publiques** :

– le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* ;

– le programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)*.

En **loi de finances pour 2019**, deux nouveaux programmes ont été intégrés dans le périmètre de la mission, le second sur initiative parlementaire :

– 351 *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines (FAIRH)* ;

– 352 *Fonds d'accélération des startups d'État (FAST)*.

En **loi de finances pour 2021**, le programme 148 *Fonction publique*, qui retrace les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine de la fonction ressources humaines, jusqu'alors rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, a été intégré dans la présente mission. L'intitulé du programme 352 est devenu *Innovation et transformation publiques* pour mieux rendre compte de l'élargissement du champ d'action du programme, le FAST étant complété par un dispositif de recrutement d'entrepreneurs d'intérêt général (EIG) et d'experts numériques pour diffuser la culture d'innovation numérique dans les ministères.

La **loi de finances pour 2022** a achevé le rattachement de l'ensemble des crédits du ministère au sein de la mission *Transformation et fonction publiques*. Elle a conduit à la création d'un nouveau programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques* qui porte exclusivement les crédits de personnel (figurant au titre 2) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Le programme 351 a été supprimé à compter de 2022, ses crédits (20 millions d'euros en 2022) étant rattachés au programme 148.

La **loi de finances pour 2023** a modifié l'intitulé du programme 348, devenu désormais *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses*

opérateurs, à la suite de l'ajout d'une action relative à la résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Par ailleurs, le fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH), rattaché au programme 148 en 2022, était supprimé.

Le **projet de loi de finances pour 2024** prévoit de rattacher les crédits de l'Institut national du service public (INSP) du programme 148 *Fonction publique* vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, à la suite du transfert de la tutelle de l'établissement confiée à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE). En outre, le financement du dispositif des conseillers numériques France services est désormais assuré par le programme 343 *Plan France Très haut débit* au lieu du programme 349 *Transformation publique*.

Même s'ils partagent **une logique d'attribution de crédits interministériels** pilotés par les directions du MTFP, les programmes de la mission forment **un ensemble composite** qui ne facilite pas la lisibilité de l'action budgétaire de l'État en faveur de la fonction publique. À ce titre, **la rapporteure spéciale souligne que l'effort de clarification pourrait être poursuivi.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024
Programme 348 – <i>Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs</i>	165,91	654,84	+ 294,7 %	552,72	527,87	– 4,5 %
Programme 349 – <i>Transformation publique</i>	302,65	145,46	– 51,9 %	251,45	162,82	– 35,3 %
Programme 352 – <i>Innovation et transformation numériques</i>	10,60	74,10	+ 599,1 %	10,60	74,10	+ 599,1 %
Programme 148 – <i>Fonction publique</i>	295,52	275,76	– 6,7 %	300,97	282,57	– 6,1 %
Programme 368 – <i>Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques</i>	44,40	48,37	+ 8,9 %	44,40	48,37	+ 8,9 %
Total	819,08	1 198,55	+ 46,3 %	1 160,14	1 095,72	– 5,6 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2024.

Le budget demandé pour la mission est en **forte progression en AE par rapport à 2023 : il s'élèverait à 1 198,6 millions d'euros, soit une augmentation de 379,5 millions d'euros.** Cette hausse s'explique en premier lieu par le quadruplement des AE du programme 348 en raison du lancement d'un nouveau programme de rénovation énergétique des bâtiments de l'État. **Une légère diminution de 64,4 millions d'euros en CP est prévue**, notamment en raison des modifications prévues de la maquette budgétaire en 2024 et de moindres décaissements par le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) pour la deuxième année de son enveloppe triennale 2023-2026.

I. LE PROGRAMME 348 *PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS* VERRAIT SES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AUGMENTER FORTEMENT POUR 2024

La modernisation du parc immobilier de l'État est un enjeu majeur pour le service public : le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* participe ainsi à offrir aux agents publics un environnement professionnel de qualité, adapté à leurs missions et aux besoins des usagers. Il vise également à intégrer les objectifs de sobriété énergétique dans un contexte de transition écologique.

Si ce programme pourrait devenir à terme le « support budgétaire privilégié pour financer les opérations de rénovation énergétique »⁽¹⁾, prenant la succession de la mission *Plan de relance* qui avait été dotée d'une enveloppe de 2,7 milliards d'euros à ce titre, il n'a pas vocation, du moins à court terme, à remettre en cause l'existence de crédits immobiliers répartis sur 47 programmes budgétaires et sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. La rapporteure spéciale souligne néanmoins l'intérêt d'accentuer l'effort de mutualisation des moyens de l'État en matière de gestion immobilière.

A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME 348 SONT CONFORTÉS EN 2024

Le programme cible l'investissement immobilier autour de deux priorités : le plan de rénovation des cités administratives et l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

1. Le plan de rénovation des cités administratives est doté d'une enveloppe fermée d'un milliard d'euros sur cinq ans

Le programme 348, porté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), a pour premier objet le **financement de la rénovation des cités administratives** afin d'améliorer leur performance énergétique et de rationaliser les surfaces occupées. Ces cités, au nombre de cinquante-six, constituent un parc immobilier vieillissant, énergivore et peu adapté aux conditions modernes de travail des agents et à l'accueil du public, notamment à l'accès des personnes à mobilité réduite.

Les travaux envisagés doivent permettre à terme, d'une part, de faire baisser de 50 % les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments concernés et de 67 % le montant des factures énergétiques des services, et d'autre part, d'optimiser l'occupation des surfaces pour regrouper des services dans des espaces de travail modulables favorisant la mutualisation des équipes et des projets. Le contexte récent d'augmentation des prix de l'énergie conforte la pertinence de ce programme.

(1) Déclaration du ministre délégué chargé des comptes publics devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale lors de sa réunion du 30 mai 2023 à 21 heures.

À l'issue des expertises de l'existant et des performances énergétiques attendues, puis d'un examen par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) des cinquante-deux projets déposés, **trente-neuf cités administratives ont été retenues en juillet 2019**, représentant une surface développée totale de 600 000 m². À terme, 239 000 m² de surface utile seraient libérés, réduisant les charges annuelles de loyers et d'exploitation.

Le nombre de cités administratives concernées a été ramené à trente-six en 2023 : l'opération initialement prévue à Melun a été ajournée au profit d'une réflexion plus globale sur la stratégie immobilière de l'État dans cette commune. Les décisions d'arrêter les projets de Brest et de Tours ont été prises respectivement en 2022 et en 2023 : en effet, leurs prévisions dépassaient de plusieurs mois les exigences calendaires du programme 348. Les crédits libérés seront réutilisés pour financer la hausse des révisions de prix liée au contexte actuel.

La mise en œuvre opérationnelle de chaque projet relève de la responsabilité du **préfet de département en tant que maître d'ouvrage**. Un comité de pilotage rassemblant sous son autorité l'ensemble des services concernés ainsi qu'une équipe projet sont mis en place pour chaque cité. La DIE, en tant que responsable du programme, assure le pilotage et le suivi de la bonne mise en œuvre des projets

À ce titre, l'Inspection générale des finances relevait dans un rapport remis en avril 2022 sur l'immobilier de l'État que « le déploiement du programme de rénovation a mis en évidence le besoin de mobiliser des maîtrises d'ouvrage (MOA) compétentes pour porter des projets de rénovation complexes, avec la nécessité de mobiliser les compétences disponibles au sein des différents ministères » : la rapporteure spéciale considère que **le plan de rénovation des cités administratives devra être poursuivi par un renforcement de la professionnalisation de la filière immobilière au sein de l'État**, en commençant par les services déconcentrés.

2. Depuis 2023, des crédits sont consacrés à l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État

Le programme 348 a été doté en 2023 **d'un budget de 150 millions d'euros** afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles et d'améliorer la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. En effet, **avec 16 térawattheures consommés par an, les 94 millions de m² de surface utile brute** du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs tiennent une part déterminante dans la consommation d'énergie de l'immobilier en France. Ces travaux permettront de diminuer la facture énergétique des bâtiments sur toute la durée de vie des bâtiments rénovés traités. Ce budget s'est concrétisé en 2023 par :

– un nouvel appel à projets dit « Résilience II », porté par la DIE et doté d’une enveloppe budgétaire de 130 millions d’euros ⁽¹⁾ : les projets lauréats ont été sélectionnés en mars 2023 selon l’efficacité du projet, mais également au regard de la capacité à réaliser les opérations avant l’hiver 2023-2024. L’objectif est une économie estimée à environ 200 gigawattheures énergie finale (GWh_{ef}) par an. Il est envisagé que cette action soit reconduite en 2024 afin de lancer de nouveaux travaux énergétiques à gains rapides ;

– la mise en place d’une « task force », située au sein de l’agence de l’immobilier de l’État (l’AGILE), chargée d’apporter un appui aux gestionnaires pour la maîtrise des équipements techniques afin d’optimiser le fonctionnement et l’usage des bâtiments et de baisser les consommations énergétiques.

En 2024, le programme 348 bénéficierait de 550 millions d’AE et 300 millions d’euros de CP supplémentaires pour accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier de l’État pour une **enveloppe d’environ 1,2 milliard d’euros sur quatre ans**. Ces crédits seront consacrés au cofinancement de travaux à gains énergétiques rapides et d’opérations lourdes de rénovation énergétique.

B. LES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2024 SONT EN FORTE CROISSANCE EN RAISON DU LANCEMENT D’UN NOUVEAU PROGRAMME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE À GAINS RAPIDES

La maquette budgétaire pour 2024 est maintenue, afin de permettre le suivi pluriannuel de la performance attendue du volet rénovation des cités administratives et les crédits consacrés à la résilience des bâtiments de l’État et de ses opérateurs.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 ENTRE 2023 ET 2024

(en millions d’euros)

	LFI 2023		PLF 2024			
	AE	CP	AE	Évolution 2023-2024	CP	Évolution 2023-2024
11 – Études	0,75	11,02	36	+ 4 700 %	21,49	+ 95 %
12 – Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	15,16	234,18	313,29	+ 1 966,6 %	227,77	– 2,7 %
13 – Acquisitions, construction	0	157,52	9,05	–	29,0	– 81,6 %
14 – Résilience	150	150	296,50	+ 97,7 %	249,60	+ 66,4 %
TOTAL	165,91	552,72	654,84	+ 294,7 %	527,87	– 4,5 %

Source : commission des finances, d’après le projet annuel de performances du programme 348 annexé au projet de loi de finances pour 2024.

(1) Il fait suite à un premier appel à projets exécuté sur le compte d’affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l’État en 2022 (« Résilience I »).

1. Des autorisations d'engagement en hausse en 2024, portées par la croissance des crédits alloués à l'action *Résilience*

La prévision pour 2024 allouerait **654,8 millions d'euros en AE et 527,9 millions d'euros en CP** au programme 348, contre respectivement 165,9 et 552,7 millions d'euros en 2023. Outre les crédits consacrés à la poursuite du programme de rénovation des cités administratives et l'achèvement de l'appel à projets « Résilience II », cette hausse massive s'explique par le lancement en 2024 d'un nouveau plan de modernisation du parc de l'État et de ses opérateurs, ainsi que par le financement des mesures complémentaires d'économie d'énergie sur l'action 14 *Résilience*. La légère diminution des décaissements de CP correspond à l'avancement normal des travaux des cités administratives, dont certaines ont déjà été livrées en 2023.

Afin de **maintenir l'enveloppe fermée d'un milliard d'euros allouée au programme 348**, la DIE a mis en place un suivi de l'ensemble des opérations afin d'identifier les risques calendaires ou budgétaires. Des arbitrages ont ainsi dû être pris, à l'image :

- de la réduction programmatique de certains projets, en veillant à ne pas modifier significativement les gains énergétiques attendus pour maintenir les objectifs du programme ;

- de l'arrêt du projet de Melun sur décision du préfet d'Île-de-France, permettant de supporter l'augmentation des coûts à hauteur de 15 millions d'euros ;

- de l'arrêt des projets de Brest et Tours, dont les calendriers dépassent les engagements du programme.

L'essentiel des dépenses financées par le programme 348 sont des dépenses d'investissement (titre 5). Il n'y a pas de crédits de dépenses de personnel (titre 2).

Les études (**action n° 11**) comprennent, d'une part, des diagnostics préalables à l'élaboration des programmes (études de structure, diagnostics amiante-plomb, études géotechniques), et d'autre part des prestations de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui peuvent s'étendre tout au long de l'opération (architecte, mission OPC, contrôle technique, mission SPS).

Ces crédits seraient en hausse de 35,3 millions d'euros en AE pour 2024, principalement en raison du lancement du nouveau programme de rénovation énergétique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs. Pour le volet relatif aux cités administratives, étant donné l'avancement du plan, les dépenses d'études concernent avant tout des restes à payer pour des opérations de maîtrise d'œuvre ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les dépenses de gros entretien et de réhabilitation (**action n° 12**) correspondent aux travaux lourds de restructuration des bâtiments des cités administratives tels que le curage, le désamiantage, le gros œuvre, les couvertures et l'étanchéité, l'isolation, ou encore les menuiseries intérieures et extérieures.

12,9 millions d'euros en AE et 141,8 millions d'euros en CP sur l'action 12 seraient destinés en 2024 à la rénovation des 36 cités administratives intégrées à ce programme. Après le volet de rénovation des cités administratives, **une nouvelle mesure serait lancée à compter de 2024 afin de poursuivre les projets immobiliers de rénovation énergétique du parc de l'État et de ses opérateurs**. Ces crédits, qui donneront lieu à des cofinancements d'autres programmes budgétaires ou d'opérateurs, représentent **300,4 millions d'euros en AE et 86 millions d'euros en CP**.

Pour certaines opérations de rénovation, des décisions d'abandon des sites existants ont été prises, ce qui rend nécessaire l'acquisition de nouvelles emprises foncières, déjà construites ou à construire. Les crédits prévus pour l'acquisition des projets concernés font l'objet de l'**action n° 13**.

Ces crédits seraient en forte baisse en 2024, avec des CP qui s'élèveraient à 29 millions d'euros (- 81,6 %). Il est prévu de poursuivre les opérations, déjà engagées, relatives aux cités d'Amiens, Lyon, Lille et Nantes, dont les travaux de réception s'échelonnent sur la fin de l'année 2023 et le début de 2024, ainsi que de Toulouse dont la livraison est prévue en 2025. En outre, des crédits sont consacrés au lancement des travaux pour la construction d'un bâtiment au sein de la cité administrative de Nanterre.

Enfin, l'**action n° 14** créée en loi de finances pour 2023 correspond à des opérations sur le patrimoine de l'État et de ses opérateurs : les actions viseront à diminuer l'empreinte énergétique du fonctionnement des bâtiments publics.

En 2023, un appel à projets doté d'une enveloppe de 150 millions d'euros (dit « Résilience II ») a été lancé pour mener à bien les opérations du plan de sobriété énergétique sur le parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. En 2024, 31 millions d'euros en CP sont destinés à couvrir les paiements 2024 correspondant à cet appel à projets, tandis que **283 millions d'euros en AE et 192,4 millions d'euros en CP sont prévus pour lancer de nouveaux travaux énergétiques à gains rapides**, dans une optique d'économie d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Des démarches exemplaires en termes d'aménagements intérieurs sont également cofinancées sur le programme 348. À ce titre, 43 opérations sélectionnées par appel à projets ont été cofinancées à hauteur de 10 millions d'euros en février 2023. 6 millions d'euros de CP sont inscrits pour 2024 au titre de cet appel à projets. Un nouvel appel à projets, qui intégrerait également des réductions de surface, est prévu pour 2024 avec une dotation de 7,5 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP.

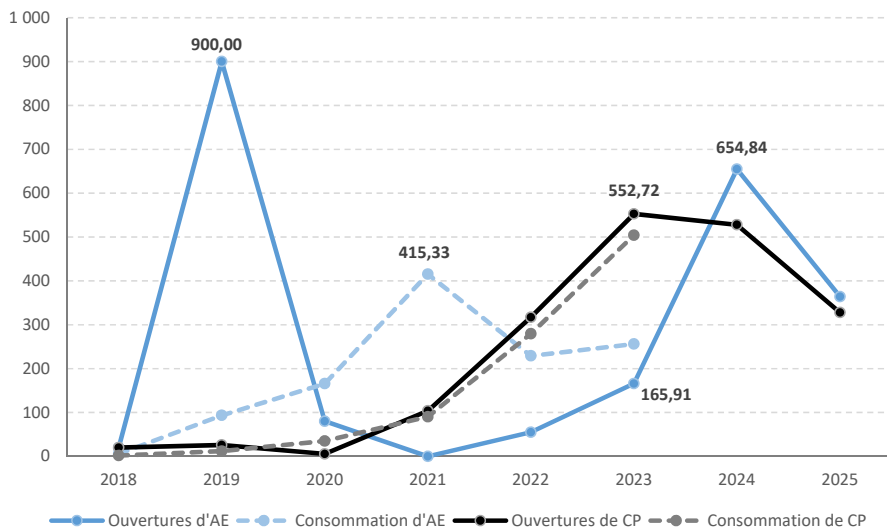
Enfin, pour améliorer la gestion énergétique des sites et bâtiments de l'État, l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) intervient en appui des gestionnaires de bâtiments dans la préconisation de travaux d'investissements prioritaires à forte efficacité énergétique. Cet appui a fait l'objet d'une convention avec l'État en 2023 et serait financé sur l'action 14 du programme 348 pour 9 millions d'euros de CP en 2024.

2. La consommation des CP sur le programme 348 a été améliorée en 2023

Depuis la création du programme, environ 1 165 millions d'euros ont été dépensés en AE et 922 millions d'euros en CP. Le graphique suivant récapitule la répartition des crédits votés et exécutés depuis la création du programme 348.

RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348

(en millions d'euros)



Note : pour les lignes AE et CP, le graphique présente l'exécution pour les exercices 2018 à 2022. À compter de 2023, il s'agit de prévisions d'exécution.

Source : commission des finances, d'après une réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

Alors que des décalages récurrents de consommation de CP du programme étaient constatés depuis 2020, la consommation s'est améliorée en 2023. À l'origine, le programme devait durer cinq ans pour des travaux achevés en 2022 : le présent projet prévoit désormais des CP jusqu'en 2025. **Les risques pour les finances publiques restent cependant limités compte tenu de la gestion « en enveloppe fermée » du programme**, mais une meilleure information budgétaire fondée sur des objectifs réalisables reste essentielle.

3. Les premières cités administratives ont été réceptionnées en 2023

L'ensemble des chantiers de cités administratives ont démarré, à l'exception du projet de rénovation de la cité de Bourges dont le périmètre a évolué.

**ÉVOLUTION DE L'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE RÉNOVATION
DES CITÉS ADMINISTRATIVES**

	Au 31 décembre 2021	Au 31 décembre 2022	Au 30 août 2023
Marché global de performance ou marché de travaux notifié ou acquisition réalisée	657 millions d'euros (AE) pour 17 projets	874 millions d'euros (AE) pour 33 projets	922 millions d'euros (AE) pour 35 projets
Travaux en cours	10	24	35
Opérations de réception en cours	–	–	5

Source : projet annuel de performances du programme 348 annexé au projet de loi de finances pour 2024.

Il est prévu que neuf cités administratives soient livrées avant la fin de l'année 2023, que dix-sept autres le soient au cours de l'année 2024 et dix au cours de l'année 2025 :

– les cités de Mulhouse, Charleville-Mézières, Albi, Besançon et d'Aurillac sont déjà réceptionnées ;

– les cités de Clermont-Ferrand, Amiens, Limoges et Lille devraient être réceptionnées d'ici à la fin de l'année 2023 ;

– des livraisons partielles sont intervenues pour les cités de Bordeaux, Rouen (troisième tranche en cours), Colmar, Strasbourg, Metz, ainsi que pour la vente en l'état futur d'achèvement d'un des bâtiments de la cité de Toulon.

Le tableau des pages suivantes récapitule l'état d'avancement des projets du programme 348 au 30 juin 2023 – il comporte donc des différences avec l'avancement évoqué ci-dessus, qui intègre les mois de juillet et août 2023.

Dans son rapport sur la mise en œuvre du programme de rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants par la DIE remis dans le cadre du « Printemps de l'évaluation » 2023, la rapporteure spéciale relevait que la DIE dispose d'un tableau de suivi des gains énergétiques attendus sur l'ensemble des projets financés par le programme 348. **La rapporteure spéciale renouvelle donc sa recommandation relative à l'ajout d'un indicateur de performances permettant de mesurer les économies d'énergie en cours de réalisation et à la publication du tableau de suivi des gains énergétiques utilisé par la DIE**, afin de consolider l'information des parlementaires sans attendre le bilan au moment de la livraison des travaux.

**LISTE DES CITÉS ADMINISTRATIVES FAISANT L'OBJET D'UN PROJET
AU TITRE DU PROGRAMME 348 ET ÉTAT D'AVANCEMENT AU 30 JUIN 2023**

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Montant du projet (en euros)	Modalités contractuelles	Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature marché de MOE	Date de notification des marchés de travaux	Date de livraison	Avancement au 30 juin 2023
Agen	06/12/2018	Rénovation	11 450 000	MOP		sept-20	sept-21	mai-24	Travaux
Albi	18/12/2018	Rénovation	8 044 000	MGP	mai-21			juil-23	Travaux
Alençon	14/03/2019	Rénovation	9 532 000	MOP		avr-21	nov-22	févr-25	Travaux
Amiens	02/02/2018	Construction neuve	75 229 000	MGP	déc-20			déc-23	Travaux
Aurillac	06/12/2018	Rénovation	452 523	MOP		oct-20	déc-22	juil-23	Travaux
Avignon	26/03/2019	Rénovation	14 771 000	MOP		déc-20	déc-22	avr-25	Travaux
Bar-le-Duc	18/04/2019	Rénovation	7 980 000	MOP		déc-20	déc-22	mai-24 (*)	Travaux
Besançon	27/11/2018	Rénovation	5 605 700	MOP		janv-20	mai-21	mars-23	Réceptionné
Bordeaux	06/12/2018	Rénovation	46 508 760	MOP		avr-20	avr-21	fév-25	Travaux
Bourges	14/05/2019	Rénovation	4 192 000	MOP		avr-21		déc-24	Appel d'offres
Brest	14/05/2019	Rénovation	8 284 000	MOP		projet arrêté			
Cergy-Pontoise	05/02/2019	Rénovation	16 290 000	MOP		nov-19	sept-20	juin-25	Travaux
Charleville-Mézières	28/05/2019	Rénovation	2 710 000	MOP		juin-20	juil-21	mai-23	Réceptionné
Clermont-Ferrand	10/04/2019	Rénovation	3 445 000	MOP		déc-20	avr-22	oct-23	Travaux
Colmar	11/01/2019	Rénovation	31 456 778	MGP	nov-20			mai-24	Travaux
Dijon	28/05/2019	Rénovation	4 296 000	MOP		mars-21	avr-23	janv-25	Travaux
Grenoble	10/04/2019	Rénovation	8 392 000	MOP		mars-21	déc-22 (**)	avr-25	Travaux
Guéret	11/01/2019	Rénovation	5 485 000	MOP		mars-21	déc-22	sept-24	Travaux
La Rochelle	10/04/2019	Rénovation	6 180 000	MOP		mai-21	déc-22	sept-24	Travaux
Lille	11/01/2019	Construction neuve	149 400 000	MGP	juin-21			déc-23	Travaux
Limoges	05/02/2019	Rénovation	1 699 000	MOP		mars-21	déc-22	déc-23	Travaux
Lyon	14/03/2019	Construction neuve	88 400 000	MGP	mai-21			fév-24	Travaux
Mâcon	26/03/2019	Rénovation	9 710 000	MOP		déc-20	déc-22	mars-25	Travaux
Melun	18/01/2019	Rénovation	18 750 000	MOP		projet arrêté			
Metz	18/12/2018	Rénovation	7 562 000	MOP		juin-20	oct-22	nov-24	Travaux
Mulhouse	18/01/2019	Rénovation	19 147 000	MGP	mars-21			août-23	Travaux
Nancy	14/05/2019	Rénovation	34 500 000	MGP	sept-21			déc-24	Travaux
Nantes	22/03/2018	Construction neuve	49 285 000	MGP	sept-21			août-24	Travaux

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Montant du projet (en euros)	Modalités contractuelles	Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature marché de MOE	Date de notification des marchés de travaux	Date de livraison	Avancement au 30 juin 2023
Orléans	14/05/2019	Rénovation	37 659 000	MGP	mai-21			juil-25	Travaux
Périgueux	21/02/2019	Rénovation	7 226 000	MOP		avr-21	nov-22	juin-24	Travaux
Rouen	09/11/2017	Rénovation	96 000 000	MCR	nov-19			août-24	Travaux
Saint-Lô	10/04/2019	Rénovation	3 816 340	MOP		mars-21	déc-23 (***)	sept-24	Travaux
Soissons	18/04/2019	Rénovation	2 977 000	MOP		nov-20	mai-23	nov-24	Travaux
Strasbourg	25/01/2019	Rénovation	54 700 000	MGP	mars-21			déc-24	Travaux
Tarbes	18/04/2019	Rénovation	5 021 000	MOP		mai-21	déc-22	mars-24	Travaux
Toulon	25/01/2019	Rénovation	37 086 000	MGP	fév-23			sept-25	Travaux
Toulouse	28/05/2019	Construction neuve	89 920 000	MGP	avr-22			août-24	Travaux
Tours	25/01/2019	Rénovation	7 200 000	MOP		projet arrêté			
Tulle	14/05/2019	Rénovation	8 105 000	MOP		févr-21	déc-22	janv-25	Travaux

Acronymes : MGP : marché global de performance ; MOP : maîtrise d'œuvre dans les marchés publics ; MCR : marché de conception-réalisation ; MOE : maîtrise d'œuvre.

(*) Mai 2024 pour le bâtiment A et avril 2025 pour le bâtiment B.

(**) Six lots notifiés en décembre 2022 ; 3 lots notifiés en février 2025.

(***) Décembre 2023 pour la tranche ferme ; février 2023 pour la tranche conditionnelle.

Source : commission des finances, d'après une réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

II. LA BAISSÉ DES FINANCEMENTS ACCORDÉS PAR LE FTAP EXPLIQUE LA DIMINUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2024 SUR LE PROGRAMME 349 TRANSFORMATION PUBLIQUE

Sous la responsabilité depuis 2021 de la direction interministérielle à la transformation publique (DITP), le programme 349 *Transformation publique* finance les dépenses hors titre 2 de la DITP ainsi que les projets de transformation de l'action publique au travers du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), à vocation interministérielle.

A. LES ENGAGEMENTS AU TITRE DU FTAP SERAIENT EN FORTE DIMINUTION EN 2024, EN PARALLÈLE DE LA HAUSSE DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

Le périmètre du programme 349 évolue à compter de 2024 dans le présent projet, comme le traduit le changement de sa nomenclature. Ainsi, les crédits demandés pour le programme 349 en 2024 s'élèveraient à **251,5 millions d'euros en AE** et **162,8 millions d'euros en CP**, dont 1,5 million d'euros de crédits de personnel (titre 2) destinés à financer des emplois d'accompagnement des projets lauréats du FTAP et des laboratoires d'innovation territoriale, contre respectivement 302,7 millions d'euros (– 51,9 %) et 251,5 millions d'euros (– 35,3 %) en 2023.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 EN 2023 ET EN 2024

(en millions d'euros)

	LFI 2023		PLF 2024			
	AE	CP	AE	Évolution 2023-2024	CP	Évolution 2023-2024
01 – Fonds pour la transformation de l'action publique	241,5	190,3	123,01	– 49,1 %	140,37	– 26,2 %
02 – Accompagnement du changement de l'action publique	17,05	17,05	20,65	+ 21,1 %	20,65	+ 21,1 %
03 – Conseillers numériques France Services	44	44	Crédits transférés au programme 343 en 2024			
04 – Renouveau démocratique	0,1	0,1	1,8	+ 1 700 %	1,8	+ 1 700 %
TOTAL	302,65	251,45	145,46	– 51,9 %	162,82	– 35,3 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 349 annexé au projet de loi de finances pour 2024.

• Les crédits demandés pour 2024 sur le programme 349 abonderaient en grande majorité le FTAP (**action 01 Fond pour la transformation de l'action publique**), à hauteur de 123 millions d'euros en AE et 140,4 millions d'euros en CP, dont 77 millions d'euros en AE et 103 millions d'euros en CP qui permettront d'honorer les contrats FTAP issus de la précédente période 2018-2022. Dans le

cadre de la nouvelle enveloppe de 330 millions d’euros proposée pour le FTAP sur la période 2023-2025, 44,5 millions d’euros en AE et 35,8 millions d’euros en CP sont proposés pour 2024, après 120 millions d’euros inscrits en 2023.

COMPOSITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 EN 2024

(en millions d’euros)

Actions du programme 349		AE	CP
01 – FTAP	Titre 2	1,5	1,5
	Enveloppe 2018-2022 hors titre 2	77	103
	Enveloppe 2023-2025 hors titre 2	44,5	35,8
02 – Accompagnement du changement de l’action publique	Transformation, fonctionnement et dépenses de soutien	13,7	13,7
	Appui au réseau des laboratoires d’innovation territoriale	0,5	0,5
	Communication des préfets sur les résultats de l’action publique	2	2
	Animation et communication des Maisons France Services	4,5	4,5
04 – Renouveau démocratique		1,8	1,8
TOTAL		145,5	162,8

Source : commission des finances, d’après une réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

Au 30 juin 2023, 107,1 millions d’euros en AE et 146 millions d’euros en CP ont été mis à disposition des lauréats du FTAP et **40,9 millions d’euros en AE** et **57,6 millions d’euros en CP** ont été consommés. Les taux d’exécution de la prévision annuelle au 30 juin 2023 sont donc de 38 % en AE et de 39 % en CP pour le FTAP.

La rapporteure spéciale considère nécessaire de **poursuivre les efforts entrepris en matière d’optimisation du processus de contractualisation et de fiabilisation de la prévision de consommation des crédits de paiement**. Le tableau suivant permet d’appréhender la répartition des crédits par appel à projets.

RÉPARTITION DES CRÉDITS ACCORDÉS PAR LE FTAP DEPUIS 2020

	2020		2021		2022	2023 (premier semestre)	Totaux (incluant 2018 et 2019)
Nombre d'appels à projets	2 sessions		2 sessions		Mode guichet	Mode guichet	9 phases
Candidatures	23	42	21	43	31	49	449
Lauréats	16	19	6	6	21	18	146
Taux de sélectivité	52 %		19 %		68 %	36 %	34 %
Montant global des projets (en millions d'euros)	508,8		195,4		138,4	85,4	1 638,4
Montant alloué par le FTAP (en millions d'euros)	242,6		79,2		79,3	75,6	788,3
Montant des enveloppes déconcentrées en régions	2		-		5	10	55,6

Source : réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

Le programme 349 ne comportant qu'un seul budget opérationnel de programme (BOP), chaque ministère et préfecture de région, ainsi que les préfets de départements porteurs de projets lauréats, se voient confier par délégation de gestion les crédits permettant d'exécuter les dépenses. Pour les petits projets, l'intégralité des crédits peut être mise à disposition à la signature du contrat. **Une partie des crédits du fonds a néanmoins été déconcentrée** pour accompagner les projets de transformation conduits par les préfets de région dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Après de premiers financements en 2019 et 2020, une nouvelle enveloppe, dite « FTAP convergence », destinée à financer les projets locaux, a été mise en place à l'été 2022. En 2023, 14 millions d'euros ont été mis à disposition des préfets de région.

Le FTAP est également doté d'une capacité à financer à hauteur de 1,5 million d'euros en crédits de personnel du titre 2 des emplois d'accompagnement de projets soutenus par d'autres programmes, dans un objectif d'internalisation des compétences dans les administrations centrales ou déconcentrées.

Enfin, la DITP a indiqué à la rapporteure spéciale qu'**une meilleure gestion du fonds conduit les projets récents à s'exécuter plus rapidement que les projets anciens** : faute de crédits de paiement suffisants pour les nouveaux projets, et à moins de renoncer à les financer, le comité d'investissement du FTAP devra retirer ses financements aux projets anciens qui se sont trop étalés dans le temps.

• En 2024, le programme contribuera également sur son action **02 Accompagnement du changement de l'action publique** à hauteur de **20,7 millions d'euros en AE et en CP (+ 21,1 % par rapport à 2023)** au financement du réseau des laboratoires d'innovation territoriale, de la communication des préfets sur les résultats de l'action publique, ainsi que de l'animation et de la communication des maisons France services.

La mise en œuvre de ces contributions financières au niveau déconcentré est rendue possible par la création de 18 budgets opérationnels de programme

(BOP) régionaux au sein du programme, plaçant ainsi les préfets de région et les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) comme responsables des crédits mis à disposition par le responsable de programme.

- Le **financement des conseillers numériques des maisons France services**, dispositif mis en place dans le cadre du plan « France relance » et pérennisé en 2023 sur l’action 03 du programme 349 avec 44 millions d’euros en AE et en CP, **est transféré à partir de 2024 sur le programme 343 Plan France Très haut débit de la mission Économie**. En effet, le ministre délégué chargé du numérique assure désormais le déploiement et le suivi du dispositif : un programme budgétaire sous la responsabilité du ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique est donc privilégié.

- Enfin, le programme 349 soutient les engagements du Gouvernement en matière de nouveau démocratique : le **budget de l’action 04 Nouveau démocratique atteindrait 1,8 million d’euros en AE et en CP en 2024**, soit une hausse significative de 1,7 million d’euros par rapport à 2023. Les moyens du centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), placé sous l’autorité du ministre délégué chargé du nouveau démocratique, seraient ainsi renforcés afin de mettre en œuvre les démarches de participation menées volontairement par l’État. La DITP accompagne notamment le CIPC dans la conception et le déploiement de l’application mobile Agora, qui permet aux citoyens de participer régulièrement à des consultations du Gouvernement et de poser des questions aux membres du Gouvernement.

B. UNE RÉVISION DU PROCESSUS DE SÉLECTION DU FTAP ET UN SUIVI RENFORCÉ DES ÉCONOMIES APPORTÉES

Le FTAP, reconduit sur la période 2023-2025 avec une nouvelle enveloppe budgétaire, a vu ses critères de sélection et son cahier de charges révisés récemment afin de prendre en compte les nouvelles orientations en matière de transformation publique, avec une attention accrue portée au coefficient de retour sur investissement des projets cofinancés.

1. Le FTAP a pour objectif d’accélérer la transformation des services publics

Lancé en 2017, le FTAP a pour objectif **d’accélérer la transformation des métiers de l’administration en s’appuyant sur les leviers du numérique et de l’innovation**. Le financement permis par le FTAP s’adresse aux projets d’envergure nationale portés par des administrations centrales, des opérateurs ou des services déconcentrés de l’État. Il a pour ambition d’accélérer le déploiement des réformes et politiques prioritaires du Gouvernement. Le critère de rentabilité associé aux projets sélectionnés est primordial. À ce titre, le FTAP poursuit trois objectifs :

– **améliorer la qualité des services publics** en renforçant la confiance entre l’usager et l’administration, notamment par la simplification des procédures administratives grâce à la transformation numérique ;

– **offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé**, en les impliquant dans la définition et le suivi des transformations ;

– **participer pleinement à l’effort de maîtrise de la dépense publique.**

2. Le processus de sélection du FTAP a été simplifié depuis 2022

En fin d’année 2022, le ministre de la transformation et de la fonction publiques M. Stanislas Guerini a annoncé une nouvelle enveloppe de 330 millions d’euros pour le FTAP, avec un bilan prévu en 2025 pour apprécier l’effet levier de ces crédits.

La mise en place de la nouvelle enveloppe a permis de préciser certains critères de sélection ainsi que les modalités de sélection des projets. Ainsi, les dossiers candidats sont désormais examinés les uns après les autres, jusqu’à épuisement des ressources disponibles, par un **comité d’investissement**, et non plus à l’issue d’appels d’offres :

– **pour un financement inférieur à 1,5 million d’euros**, une décision est rendue par le délégué interministériel à la transformation publique et approuvée par le comité d’investissement. Le ministre de la transformation et de la fonction publiques est informé de la décision ;

– **pour un financement supérieur à 1,5 million d’euros**, le ministre de la transformation et de la fonction publiques peut décider soit d’approuver directement les dossiers qui ont été sélectionnés par le comité d’investissement, soit de réunir le comité d’investissement sous sa présidence pour examiner les projets présélectionnés par le comité et désigner les lauréats.

L’année 2023 a été l’occasion de poursuivre les actions de simplification : le dossier de candidature a été simplifié et l’introduction d’une « fiche d’idéation » permet de créer une étape d’éligibilité sans investir dans la rédaction et l’examen d’un dossier complet de candidature. Désormais, seuls les dossiers « prêts à signer » sont soumis à l’approbation du comité d’investissement, organisé à six reprises en 2023, pour l’octroi d’un financement.

Les **critères d’éligibilité** s’inscrivent dans la continuité des années précédentes : le retour sur investissement, les bénéfices pour les agents et les usagers, le potentiel de mutualisation et la structuration du projet demeurent les principaux facteurs de sélection. Dans ses observations définitives publiées en mai 2023 sur l’organisation, les missions et la gestion de la DITP, **la Cour des comptes relève que « le levier que constitue le FTAP mérite d’être resserré sur le périmètre des réformes publiques à enjeu d’optimisation de la gestion ».**

À ce titre, les priorités de financement arrêtées par le ministre de la transformation et de la fonction publiques pour 2023 dans le cahier des charges du fonds prennent notamment en compte de manière prioritaire la modernisation des fonctions supports et de l'organisation territoriale. En outre, **une exigence accrue est portée sur l'impact des projets en termes d'engagements et de résultats.**

Le **cahier des charges** reprend celui des années précédentes et le complète sur plusieurs aspects :

– le FTAP permet désormais de financer une phase de cadrage, une phase expérimentale, ou encore un prototype opérationnel de projets qui présentent un intérêt mais dont le dossier de candidature ne paraît pas totalement abouti ;

– les projets doivent présenter un taux de ressources internes consacrées au projet d'un minimum de 30 %, seuil en dessous duquel la maîtrise de la réalisation du projet par le commanditaire ne peut pas être assurée.

Une fois sélectionnés, **les projets lauréats font l'objet d'une contractualisation.** Depuis 2023, le **plafond de co-financement par le FTAP est passé de 75 à 50 %**, afin de mieux assurer l'implication et la responsabilité des administrations dans le déroulement des projets qu'elles soutiennent.

La DITP s'est donnée en juillet 2022 comme objectif de **parvenir à la signature des contrats de transformation du FTAP dans un délai maximal de deux mois** après la décision du comité d'investissement d'attribuer un financement. À défaut, le cahier des charges du FTAP prévoit le retrait des sommes.

Le processus d'élaboration et de signature des contrats a été revu et simplifié pour faciliter l'atteinte de cet objectif. En outre, si le projet n'a pas démarré effectivement et si les premiers crédits ne sont pas consommés dans les six mois suivant la notification de la décision du comité d'investissement, le contrat et l'allocation des fonds sont caducs. En 2023, l'application de ces processus s'est traduite par la reprise de 20 millions d'euros concernant sept projets, après la récupération de 7,9 millions d'euros en 2022 au titre de quatre projets.

Sur l'ensemble des projets financés par le FTAP depuis 2018, **22 d'entre eux étaient classés en septembre 2023 en « vigilance accrue »** par le secrétariat général du FTAP au sein de la DITP, pour un montant total financé de 239 millions d'euros. Deux projets sont catégorisés en « poursuite compromise », pour un montant de financement de 4,77 millions d'euros alloué par le FTAP. Ces projets font l'objet d'un suivi renforcé par l'équipe du secrétariat général du FTAP : ils pourront, le cas échéant, faire l'objet de décisions de retrait de crédits à l'occasion d'un prochain comité d'investissement.

3. Les indicateurs de performance et le retour sur investissement

La maquette de performance relative au FTAP, qui n'évolue pas dans le présent projet, s'articule autour de deux objectifs :

– objectif n° 1 : *s’assurer d’un fonctionnement efficient du fonds pour la transformation de l’action publique* ;

– objectif n° 2 : *s’assurer de l’efficacité des projets financés*.

Pour l’indicateur 1.1 mesurant l’efficience du fonds, la cible du sous-indicateur « Délai d’instruction moyen des projets » est fixée à 45 jours pour 2024, alors que la réalisation était de 90 jours en 2022. Les délais de sélection ont été affectés en 2022 par l’évolution de cahier des charges et de la gouvernance en fonction du montant de financement demandé par un porteur de projet : le rythme devrait accélérer les années suivantes avec l’intégration complète des modifications récentes. **Pour 2024, la DITP s’est fixé l’objectif de contractualiser 100 % des dossiers retenus pour le FTAP dans les six mois suivant la sélection.**

Concernant l’indicateur 2.1 relatif à l’impact des projets, deux sous-indicateurs permettent de **percevoir de manière différenciée l’impact des projets sur les usagers, d’une part, et sur les agents, d’autre part**. Les cibles, fixées chacune à 80 % pour 2024, reflètent l’accent qui devrait être mis en 2023 et 2024 sur l’accompagnement de nouvelles politiques prioritaires susceptibles d’influencer ces deux aspects.

L’indicateur 2.2 est divisé en deux sous-indicateurs : l’un porte sur la *part des projets achevés*, tandis que le second mesure le *retour sur investissement (ROI) constaté des projets financés*. Le premier sous-indicateur permet de mesurer la montée en charge du FTAP : en 2020, aucun projet n’était achevé alors que **32 sont achevés en 2022 et que 75 devraient l’être en 2024**. Le second sous-indicateur prévoit un ROI « constaté » **cible de 1,40 euro pour 2022**, c’est-à-dire que chaque euro investi par le FTAP devrait générer 1,40 euro d’économies.

Selon l’évaluation transmise par la DITP à la rapporteure spéciale, **le montant des économies de fonctionnement réalisées à date en base annuelle peut être estimé à 111,8 millions d’euros**. À l’avenir, hors nouveaux projets, la projection des économies totales est évaluée à 158,7 millions d’euros sur l’ensemble des projets financés par le FTAP. Concernant la productivité, les projets financés permettront la réalisation des missions des administrations à périmètre équivalent ou avec une qualité améliorée en économisant environ 6 368 ETP et en redéployant 3 976 ETP sur des missions à plus forte valeur ajoutée. Les économies obtenues et envisagées sont présentées de manière consolidée dans le tableau ci-après.

PRÉVISIONS D'ÉCONOMIES RÉALISÉES GRÂCE AU FTAP (AU MOIS DE JUIN 2023)

	Réduction du nombre d'ETP en base annuelle	Réduction de la masse salariale en base annuelle (*)	Nombre d'ETP redéployés en base annuelle	Valorisation de la masse salariale en base annuelle correspondant aux ETP redéployés (*)	Économies de fonctionnement en base annuelle (*)	Dépenses d'investissement évitées (*)	Économies indirectes (*)	Nouvelles recettes (*)
Prévisions initiales	4 991	221,9	2 571	159,5	968,4	19,8	224,3	584,1
Résultats obtenus à date	2 604	102,8	1 063	65,8	111,8	-	-	10
Réévaluation des prévisions	6 368	163,9	3 976	246,2	158,7	103,4	4 703	93

(*) en millions d'euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'objectif pour 2024 est de s'assurer du suivi effectif des projets en réduisant encore davantage les délais de contractualisation et en s'assurant de la valorisation des économies. La DITP continue d'améliorer les fonctionnalités de la plateforme de collecte des données et demande une revue des économies obtenues et attendues, par catégorie, pour chacun des projets.

C. LE PRÉSENT PROJET CONFORTERAIT LES MOYENS DE LA DITP EN FAVEUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE

Comme le montre la hausse de 3,6 millions d'euros en AE et en CP des crédits de l'action 02 du programme 349, les moyens en faveur de l'accompagnement du changement de l'action publique seraient confortés par le présent projet pour 2024. En effet, la DITP est en charge de coordonner les services publics en contact avec les usagers⁽¹⁾ afin qu'ils convergent vers des standards de qualité de service, mais aussi vers des principes d'engagements communs, notamment ceux portés par **la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), comme la confiance, le droit à l'erreur ou encore l'« aller-vers » l'utilisateur.**

Le **programme « Services publics + »** formalise ces engagements depuis le 1^{er} janvier 2021. Il s'agit d'une démarche d'amélioration continue des services publics construite autour de l'avis et de l'expérience des usagers, qui s'appuie sur la plateforme *service-public.fr* qui permet désormais de recueillir des avis, documents et témoignages des usagers. La gouvernance est assurée par un comité de pilotage de la qualité des services publics. La DITP coordonne également les programmes de simplification des documents administratifs et d'amélioration des parcours usagers. Les objectifs pour 2024 seront d'optimiser les fonctionnalités offertes par la plateforme, avec l'appui d'outils d'exploitation de données, la mise en place de tableaux de suivi de la qualité du service rendu et le recours à l'intelligence artificielle.

(1) Article 4 du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique.

L'expérimentation de l'intelligence artificielle générative par les agents publics

Le 5 octobre 2023, le ministre de la transformation et de la fonction publiques a lancé une expérimentation consiste à mettre à la disposition de 1 000 agents volontaires un outil d'intelligence artificielle qui les accompagne dans la rédaction de leurs réponses aux usagers. L'objectif est que les agents puissent consacrer davantage de temps aux usagers sur des situations complexes ou nécessitant un accompagnement spécifique. Les agents supervisent la réponse et peuvent la modifier avant de l'envoyer à l'utilisateur.

L'outil expérimenté s'appuie sur des technologies d'intelligence artificielle générative rapidement mobilisables pour obtenir les premiers résultats du terrain. Ces technologies génériques ont été spécialisées pour répondre aux besoins des services publics en s'appuyant sur de données publiques, issues de pages publiques et de ressources internes.

Source : DITP.

En outre, la DITP assure le **suiti de l'exécution des réformes prioritaires du Gouvernement**, en liaison avec les ministères et les préfetures dans les territoires. Lors du séminaire gouvernemental du 31 août 2022, une **liste de 60 politiques prioritaires du Gouvernement a été arrêtée** : elles sont déclinées en « chantiers prioritaires » qui incarnent les transformations et leviers majeurs à mobiliser pour atteindre les objectifs fixés. Ainsi, la politique prioritaire « rendre la fonction publique plus attractive » se décline en deux volets : la réforme des rémunérations, des parcours et des carrières, ainsi que la création et le déploiement d'un nouveau programme d'expérience collaborateurs « Fonction publique + », équivalent de « Services publics + » au bénéfice des agents.

La DITP assure un suivi territorialisé de la mise en œuvre de ces réformes et s'appuie notamment sur **l'outil PILOTE** qui permet de suivre jusqu'au niveau départemental le résultat de l'exécution et de rendre public l'avancement des politiques prioritaires à travers le baromètre de l'action publique. Ce dernier, mis en place le 1^{er} janvier 2021, est un outil de transparence et de suivi des réformes prioritaires qui présente les résultats obtenus au niveau national et par territoire.

Chargée du pilotage du programme « Fonction publique + », la DITP assure la définition et la mise en œuvre de ses engagements avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La DITP a lancé une large consultation du 20 juin au 30 septembre 2023 auprès de l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique, afin de s'assurer que les engagements du programme répondent bien aux besoins.

III. LE BUDGET ALLOUÉ EN 2024 AU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE CONSOLIDERAIT LES MOYENS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Le programme 148 *Fonction publique* ne couvre qu'une partie de la politique de ressources humaines de la fonction publique et ne porte en réalité que sur les trois volets interministériels suivants : la formation des fonctionnaires, l'action sociale interministérielle et l'appui aux politiques de ressources humaines.

Le présent projet prévoit de doter pour 2024 le **programme 148 de 275,8 millions d'euros en AE et de 282,6 millions d'euros en CP**, soit une diminution, respectivement, de 19,7 millions d'euros (–6,7 %) et de 18,4 millions d'euros (–6,1 %) par rapport à la loi de finances pour 2023. Cette baisse s'explique en raison du transfert du budget de l'Institut national du service public (INSP), à hauteur de 40,1 millions d'euros, sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à la suite du transfert de la tutelle de l'établissement à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), placée auprès de la Première ministre. **À périmètre constant, le budget du programme 148 serait en réalité en hausse de 20,4 millions d'euros en AE (+8 % en AE) et de 21,7 millions d'euros en CP (+8,3 %).**

ÉVOLUTION 2023-2024 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148

(en millions d'euros)

	LFI 2023		PLF 2024			
	AE	CP	AE	Évolution 2023-2024	CP	Évolution 2023-2024
01 – Formation des fonctionnaires	121,92	121,92	88,78	–27,2 %	88,78	–27,2 %
02 – Action sociale interministérielle	143,97	149,20	158,10	+9,8 %	164,77	+10,4 %
03 – Appui et innovation des ressources humaines	29,63	29,85	28,89	–2,5 %	29,01	–2,8 %
TOTAL	295,52	300,97	275,78	–6,7 %	282,56	–6,1 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 148 annexé au projet de loi de finances pour 2024.

Aucun emploi n'est inscrit sur le programme 148. Il comprend néanmoins de faibles crédits de personnel (290 000 euros en 2024, stable par rapport à 2023), constituées de rémunérations accessoires à des fonctionnaires au titre de la formation interministérielle déconcentrée.

À la suite du transfert de l'INSP sur le programme 129 à compter du 1^{er} janvier 2024, les crédits alloués aux opérateurs sur le programme 148 s'élèveraient à 47,0 millions d'euros en 2024 contre 81,2 millions d'euros en 2023. À périmètre constant, les subventions pour charges de service public (SCSP)

attribuées aux **cinq instituts régionaux d'administration (IRA)**, qui constituent le dispositif interministériel et mutualisé de recrutement et de formation initiale de l'encadrement intermédiaire de la filière administrative de l'État, **augmenteraient de 5 millions d'euros en AE et en CP**. Ce soutien renforcé aux IRA doit leur permettre d'accueillir **140 élèves stagiaires supplémentaires en 2025**, pour un effectif qui passerait de 820 à 960 élèves. En conséquence, le nombre d'emplois sous plafond des IRA est en hausse et s'élève à 651 ETPT (+ 6), afin d'intégrer le renforcement des effectifs du personnel permanent (+ 10 ETP) destiné à accompagner la hausse du nombre d'élèves.

Les **engagements non couverts par des paiements** au 31 décembre 2023 sont évalués à **43,4 millions d'euros, en diminution de 10,8 millions d'euros par rapport à 2023**. Ils seront principalement couverts en 2024 à hauteur de 37,8 millions d'euros :

– 20 millions d'euros pour les prestations sociales de réservation de berceaux de crèches ;

– 6,8 millions d'euros pour la rénovation des restaurants inter-administratifs ;

– 6 millions d'euros au titre du versement du solde de la convention avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour l'apprentissage dans la fonction publique territoriale ;

– 3 millions d'euros au titre du versement des soldes des conventions « Classes prépa talents » engagées en 2023 ;

– 2 millions d'euros pour le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), liés aux calendriers des projets informatiques.

A. DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT AFIN D'AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL DES AGENTS PUBLICS

Le projet de budget pour 2024 traduit la volonté de renforcer l'attractivité de la fonction publique et de contribuer à la revalorisation du service public.

1. Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires sont confortés, soutenus par l'augmentation des crédits alloués aux IRA

En 2024, les crédits demandés à l'action 01 *Formation des fonctionnaires* s'élèveraient à 88,8 millions d'euros en AE et en CP, contre 121,9 millions d'euros en 2023. À **périmètre constant**, c'est-à-dire en excluant les crédits de l'INSP du programme 148 en 2023, **les crédits de cette action seraient en hausse de 7 millions d'euros en AE et en CP (+ 8,6 %)**.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) assure le pilotage de la politique de formation des agents de l'État. À ce titre, elle assure la tutelle administrative, juridique et financière des cinq Instituts régionaux d'administration (IRA), ainsi que le financement des « Prépas talents du service public » et des bourses « Talents ».

a. Le transfert de l'Institut national du service public (INSP) sur le programme 129

L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État prévoit la transformation de l'École nationale d'administration (Ena) en Institut national du service public (INSP), ainsi que la fonctionnalisation et la gestion interministérielle de la haute fonction publique.

Créé le 1^{er} janvier 2022, l'INSP est l'opérateur chargé du recrutement, de la formation initiale et de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État. C'est l'école d'application des administrateurs de l'État. Il pilote le tronc commun aux écoles de service public formant les cadres supérieurs des trois versants de la fonction publique et de la magistrature. L'INSP est également chargé de proposer une offre de formation continue destinée aux cadres supérieurs de la fonction publique, en vue notamment de leur accès aux emplois de direction de l'État. Auparavant sous tutelle de la DGAFP, cet opérateur est désormais sous tutelle de la DIESE, direction chargée d'animer la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État en vertu de l'article 2 du décret n° 2021-1175 du 24 décembre 2021.

Le transfert de l'Institut national du service public (INSP) du programme 148 vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* donne lieu à un transfert en crédits de 40,14 millions d'euros et de 454 ETPT. Si cette décision est compréhensible en termes de cohérence de la maquette budgétaire ⁽¹⁾, **la rapporteure spéciale regrette que la mission *Transformation et fonction publiques* ne porte plus les crédits de cet opérateur**, dont la réforme traduisait l'ambition du Gouvernement en faveur de la modernisation du cadre de gestion de l'ensemble de la fonction publique.

b. Les cinq instituts régionaux d'administration (IRA)

Les cinq IRA de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes constituent le dispositif interministériel et mutualisé de recrutement et de formation initiale de l'encadrement intermédiaire de la filière administrative de l'État.

Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) des IRA serait de 47 millions d'euros pour l'année 2023, soit une hausse de 5 millions d'euros (+ 11,9 %), pour un budget total de 49,2 millions d'euros. Cette

(1) Aux termes de l'article 8 du décret n° 2021-1775, la gestion administrative de la DIESE relève de la direction des services administratifs et financiers de la Première ministre.

forte augmentation de la subvention permettrait de préparer en 2024 l'augmentation des effectifs des élèves à compter de 2025, avec, pour rappel, 960 élèves accueillis contre 820 aujourd'hui et 620 avant 2017. Cette hausse intègre également les coûts liés au renforcement des effectifs du personnel permanent à hauteur de 10 ETP afin d'accompagner les nouveaux effectifs des élèves.

651 emplois sous plafond sont prévus pour 2024 par le présent projet (+ 5) avec un schéma d'emploi positif de 10 ETP, alors que la tendance des années récentes était à la diminution des effectifs en raison de la réduction de la durée de scolarité des élèves des IRA, avec – 80 ETPT entre 2019 et 2021.

Des évolutions sont envisagées pour allonger la scolarité en IRA de 6 à 8 mois, tout en maintenant un temps au sein d'un service d'affectation d'une durée de 6 mois. **La durée de formation initiale serait donc portée à 14 mois**, contre 12 mois aujourd'hui, sans incidence sur la carrière et la rémunération des fonctionnaires concernés. Cet allongement permettrait l'introduction, dès les premiers mois de la formation, d'un stage en administration destiné à renforcer la professionnalisation des élèves. Cette réforme de la formation initiale, qui sera effective à compter de 2025, implique le passage de deux promotions à une seule.

En outre, l'année 2024 permettra de préparer l'accueil de 140 élèves supplémentaires, de renforcer les synergies entre les instituts avec la mise en place d'un système d'information commun, ainsi que de continuer à mettre en œuvre l'ensemble des préparations aux concours et le dispositif « Passerelles » commandé par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports ⁽¹⁾. Le contrat d'objectif et de performance, qui engage les IRA sur la période 2020-2022 et qui a été prorogé en 2023, sera évalué afin d'élaborer le prochain COP 2024-2026.

Enfin, le présent projet prévoit pour 2024 0,5 million d'euros en AE et en CP au titre de l'organisation de deux sessions de concours d'accès aux cinq IRA. En 2023, la première session de recrutement a rassemblé 7 314 candidats, contre 7 275 en 2022. 2,2 millions d'euros en AE et en CP sont également prévus pour financer des offres de formation interministérielles.

c. Des crédits en hausse afin d'accroître la diversité des profils lauréats des concours de la fonction publique

En 2024, les crédits d'intervention finançant les **dispositifs d'aide à la préparation des concours administratifs seraient en augmentation, dans la continuité des années précédentes**, afin de promouvoir une plus grande diversité des profils au sein de la fonction publique. Les crédits budgétaires alloués à la mise en œuvre de cette politique s'établiraient à **20,5 millions d'euros en AE et en CP en 2024** (+ 0,5 million d'euros), dont 12,2 millions d'euros pour financer les « Classes prépa talents » et 8,3 millions d'euros au titre des « bourses talents ».

(1) Le dispositif « Passerelles », créé en 2021, permet de faciliter le détachement de personnels enseignants, d'éducation et psychologues de l'éducation nationale volontaires dans le corps des attachés d'administration de l'État. Ils bénéficient d'une formation assurée par les IRA.

La rapporteure spéciale tient à saluer cette nouvelle augmentation du montant des crédits en faveur de la diversité dans la fonction publique, qui répond à la volonté de lutter contre l'autocensure et de favoriser l'égalité des chances dans l'accès à l'encadrement supérieur de la fonction publique, afin que la fonction publique soit un reflet plus juste de la société actuelle.

● Le programme 148 met ainsi en œuvre le plan « Talents du service public » lancé à l'IRA de Nantes en février 2021 : les classes préparatoires intégrées (CPI) sont remplacées par un **réseau de « Prépas talents »**, destinées aux étudiants les plus méritants de l'enseignement supérieur pour préparer les concours externes voire les troisièmes concours, de catégorie A ou B, donnant accès à certaines écoles de service public. Les Prépas talents proposent un accompagnement renforcé par l'obligation de tutorat.

Elles sont devenues davantage accessibles, puisque le nombre de lieux de préparation a été multiplié par quatre en trois ans, passant de 25 en 2020, sous la forme de CPI, à 74 en 2021 et 100 en 2023. Les Prépas talents sont désormais présentes sur l'ensemble du territoire métropolitain mais également en outre-mer avec 2 classes à La Réunion et 2 classes en Guadeloupe et Martinique. En 2022, quatre classes ont fermé faute d'effectifs suffisants. En termes de capacité d'accueil, **les Prépas talents offrent 1 890 places offertes à la rentrée 2023, contre 1 700 places en 2021 et 655 pour les CPI en 2020**. 1 229 élèves ont été accueillis à la rentrée 2022.

NOMBRE DE « PRÉPAS TALENTS » ET PLACES OFFERTES AUX RENTRÉES 2022 ET 2023

	Nombre de Prépas talents à la rentrée 2022	Nombre de Prépas talents à la rentrée 2023	Nombre prévisionnel de places offertes à la rentrée 2022	Nombre prévisionnel de places offertes rentrée 2023
Auvergne-Rhône-Alpes	14	18	254	264
Bourgogne-Franche-Comté	4	4	88	83
Bretagne	5	5	83	67
Centre-Val de Loire	4	4	65	63
Corse	1	1	15	60
Grand Est	7	5	192	187
Hauts-de-France	12	2	248	20
Ile-de-France	22	14	389	263
Normandie	2	20	40	377
Nouvelle-Aquitaine	10	2	137	50
Occitanie	10	2	219	25
Pays de la Loire	2	9	33	103
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	10	100	189
Guadeloupe-Martinique	2	2	20	54
La Réunion	2	5	70	85
TOTAL	100	103	1 953	1 890

Source : DGAFP.

Les candidats aux Prépas talents sont **sélectionnés sous une double condition de ressources et de motivation**. Seules les personnes percevant des revenus inférieurs à ceux fixés pour obtenir une bourse de l'enseignement supérieur peuvent être admises en Prépa talents ⁽¹⁾. Les revenus maximaux sont aujourd'hui fixés à 35 086 euros par an pour les personnes ne comptabilisant aucun point de charge familiale. Les candidats sont ensuite sélectionnés selon leur dossier, puis d'un entretien de motivation réalisé dans le cadre d'une commission de sélection.

● **Une bourse « Talents » de 4 000 euros par an est versée en deux fois aux élèves des Prépas talents** : une première tranche en novembre de l'année N, après la rentrée scolaire, et une seconde tranche en mars de l'année N+1 sur présentation d'un justificatif d'assiduité par l'élève. En outre, pour les étudiants préparant un concours en dehors d'une Prépa talents, il est prévu une bourse « Talents » de 2 000 euros. La création des Prépas talents s'accompagne d'une **subvention** attribuée par le ministère de la transformation et de la fonction publiques aux structures porteuses, à hauteur de **6 500 euros par élève effectivement accueilli**. Seules les structures qui répondent au cahier des charges des Prépas talents sont financées, dans le cadre d'une convention financière courant sur deux années ⁽²⁾.

COMPARAISON DES DISPOSITIFS CPI ET PRÉPA TALENTS

	CPI	Prépa talents
Mode de sélection des candidats	Sous conditions de ressources, de mérite et de motivation Priorité origine sociale QPV/ZRR	Sous conditions de ressources, de mérite et motivation Priorité origine sociale QPV/ZRR/OM
Bourse	2 000 € par an	4 000 € par an
Tutorat	Pas obligatoire, dépend de la CPI	Obligatoire, maximum 2 élèves par tuteur Ressource liée : Plateforme « tutorat dans la fonction publique » pour accéder à des viviers de tuteurs
Stage	Pas obligatoire, dépend de la CPI	Obligatoire
Accompagnement (hébergement, restauration)	Pas obligatoire, dépend de la CPI	Forte incitation à le mettre en place, c'est un des critères du cahier des charges des Prépas
Diplomation	Pas obligatoire	Obligatoire
Financement MTFP	Dépend des CPI et de leur ministère de tutelle. Pour le MTFP, la DGAFP finance les CPI des IRA	6 500 € financé par le MTFP par élève effectivement accueilli, formalisé dans une convention financière à l'issue de la candidature de la Prépa à un AMI
Places offertes	2020 : 655	2021 : 1 700 2022 : 1 953

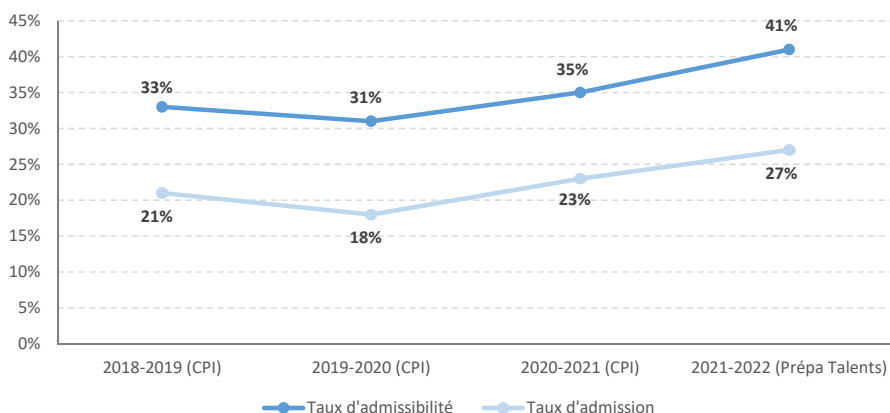
Source : DGAFP.

(1) Circulaire du 23 juin 2021 du ministère de l'enseignement supérieur relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale.

(2) Arrêté du 5 août 2021 relatif aux cycles de formation dénommés « Prépas Talents » préparant aux concours d'accès à certaines écoles ou organismes assurant la formation de fonctionnaires ou de magistrats de l'ordre judiciaire.

• Dans le cadre de l'évaluation du dispositif, qui est expérimental, la DGAFP a dressé un premier bilan de l'année 2021-2022 : ce bilan porte sur les réponses apportées par 71 Prépas talents, qui représentent 948 élèves présents durant toute l'année scolaire. **Les taux de réussite pour l'ensemble des concours sont en augmentation depuis 2018 et surtout depuis la création des Prépas Talents.** Pour l'ensemble des concours, quelle que soit la catégorie (encadrement supérieur, A ou B), **le taux moyen d'admissibilité est de 41 % et le taux d'admission est de 27 %.** En moyenne, le taux d'admissibilité des femmes est de 44 %, contre 31 % pour les hommes, et le taux d'admission étant de 36 % pour les femmes et de 21 % pour les hommes.

ÉVOLUTION DES TAUX DE RÉUSSITE AUX CONCOURS DES ÉLÈVES
EN CPI PUIS EN PRÉPAS TALENTS ENTRE 2018 ET 2022



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

Le taux de réussite moyen est plus important pour la catégorie A, avec 49 % d'admissibilité et 31 % d'admission, que pour l'encadrement supérieur (29 % et 17 %) et les concours de catégorie B (44 % et 34 %).

Enfin, pour les 250 inscriptions aux « concours Talents » de l'INSP, de l'Institut national des études territoriales (INET), de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) et de l'École nationale supérieure de la police (ENSP), le taux d'admissibilité est de 23 % et le taux d'admission est de 10 % en 2022 : en 2018, avant la création des « concours Talents » et des Prépa talents, ces taux étaient respectivement de 9 % et 3 %.

Les « concours Talents »

Les « concours Talents » représentent une nouvelle voie d'accès à six concours de la haute fonction publique (INSP, administrateur territorial, directeur d'hôpital, directeur des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, commissaire de police, directeur des services pénitentiaires) ouverte à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2024, au profit des candidats ayant suivi un cycle de formation en Prépa Talents. L'objectif est d'améliorer la faible représentation des élèves issus des catégories socioprofessionnelles les moins favorisées au sein des écoles de la haute fonction publique. Les lauréats de cette nouvelle voie de recrutement suivent leur scolarité dans les mêmes conditions que les élèves issus du concours externe. 26 lauréats issus des Prépas talents ont accédé à ces six concours lors des deux dernières sessions.

Ainsi, **la rapporteure spéciale souligne que ce premier bilan tiré du lancement des Prépas Talents présente des résultats très encourageants.**

d. Les dépenses d'intervention seraient en forte hausse en raison de nouveaux crédits en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale

Les dépenses d'intervention de l'action 01 du programme 148 s'élèveraient à **38,7 millions d'euros en AE et en CP et seraient en hausse de 16 millions d'euros par rapport à 2023** (dont + 0,5 million au titre du financement des classes Prépa Talents et des bourses Talents) en raison de :

– 15 millions d'euros au titre d'une subvention versée au CNFPT en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, en vertu de la convention d'objectifs et de moyens 2023-2025 signée entre l'État et le Centre ;

– 2,3 millions de subventions reconduites, dont 2,2 millions d'euros en faveur des organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État et 0,09 million d'euros pour divers organismes, dont l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht ;

– 1 million d'euros inscrits au titre du plan de formation à la transition écologique de l'ensemble de la fonction publique d'État ;

– en revanche, 0,5 million d'euros alloués au soutien à la préparation aux concours assurée par les instituts de préparation à l'administration générale (IPAG) et les centres de préparation à l'administration générale (CPAG) ne seraient pas reconduits en 2024.

2. Des crédits d'action sociale interministérielle en hausse afin de participer à l'attractivité de la fonction publique

L'action sociale interministérielle représente 57,3 % des crédits du programme 148. Cette action permet de renforcer la convergence entre ministères en conférant un socle de prestations commun à l'ensemble des agents publics. Elle

finance des prestations individuelles, gérées directement par la DGAFP au niveau central, ainsi que des prestations collectives dont la gestion est déléguée au niveau déconcentré et qui visent à **améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leurs familles**.

En 2023, les crédits alloués à l'action 02 *Action sociale interministérielle* s'établiraient à **158,1 millions d'euros en AE** (+ 9,8 % par rapport à 2023) et **164,8 millions d'euros en CP** (+ 10,4 %). Cette augmentation résulte principalement de la hausse des crédits relatifs à la rénovation et à la remise aux normes des restaurants inter-administratifs sous la conduite de la DIE, ainsi qu'à l'évolution des aides aux réservations de places en crèches.

**CRÉDITS DU PROGRAMME 148 DESTINÉS AU FINANCEMENT
DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE EN 2024**

(en millions d'euros)

		LFI 2023		PLF 2024	
		AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement (autre que celles de personnel)		131,3	131,4	130,6	130,7
Aides aux familles	Chèque vacances	38,6	38,5	32,8	32,7
	CESU garde d'enfants	40,1	40,1	40,1	40,1
	Réservations de places en crèche (*)	31,2	31,2	35,7	35,7
	Réservations de logements sociaux	14,4	14,4	14,4	14,4
Logement	Aide à l'installation des personnels de l'État	0,9	0,9	0,9	0,9
	Logement d'urgence	0	0,2	1	1,2
SRIAS		6,1	6,1	5,7	5,7
Dépenses d'investissement					
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)		13,9	19,4	26,7	33,2
Dépenses d'intervention					
Aide au maintien à domicile		4,8	4,8	6,9	6,9
TOTAL		150	155,2	164,1	170,8

(*) Les fonds de concours sont estimés à 6 millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

a. Les prestations d'action sociale individuelles

En 2024, **quatre prestations d'action sociale individuelles** seraient financées à hauteur de **93,8 millions d'euros en AE et en CP** (– 6,2 millions d'euros en AE et en CP) : cette diminution des crédits demandés par rapport à 2023 s'explique en majorité par la réforme du dispositif du chèque-vacances.

- i. Les crédits pour les prestations d'aide aux loisirs ou aux vacances et à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

Le **chèque vacances** est une prestation d'aide au financement des loisirs ou des vacances, versée aux agents actifs et retraités de l'État remplissant les conditions d'attribution et remise sous forme de titres de paiement spécialisés. Il repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'État à hauteur de 10, 15, 20, 25 et 30 % selon le revenu fiscal de référence (RFR) de l'agent. Les agents de moins

de 30 ans bénéficient d'une bonification de 35 %. En outre, un barème spécifique à destination des agents affectés dans les départements d'outre-mer (DOM) a été mis en place à compter de 2015.

Pour 2023, la prévision de dépense était estimée à 38,6 millions d'euros en AE et 38,5 millions d'euros en CP pour 125 000 agents publics et retraités. En raison du **recentrage du bénéfice de la prestation chèque-vacances sur les seuls agents de l'État en activité au 1^{er} octobre 2023**, cette prestation aurait un coût de 32,8 millions d'euros en AE (– 5,8 millions d'euros) et 32 millions d'euros en CP (– 6,5 millions d'euros) pour 106 000 bénéficiaires.

En outre, le **chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans** est destiné à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Versée sous la forme de chèques emploi-service universels préfinancés, cette prestation prend en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans. En 2024, la dépense estimée à **40,1 millions d'euros en AE et en CP** serait stable par rapport à 2023, avec environ 95 000 bénéficiaires attendus.

- ii. La progression des crédits alloués pour l'aide à l'installation des personnels de l'État

Le **dispositif d'aide à l'installation des personnels (AIP)** est destiné à accompagner l'accès au logement locatif des agents entrant dans la fonction publique de l'État, avec la prise en charge d'une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail (premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement). La prestation est attribuée sous conditions de ressources et son barème est aligné sur celui du chèque-vacances.

Les montants de la prestation de l'aide à l'installation des personnels de l'État ont été revalorisés en 2021 : le montant de la prestation pour les agents affectés en Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur ou au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville s'établit désormais à 1 500 euros et le montant de droit commun pour une affectation dans une autre région s'élève à 700 euros. En outre, cette prestation est désormais ouverte aux agents contractuels disposant d'un contrat d'une durée au moins égale à un an. L'aide n'est pas cumulable avec les aides à l'installation de même nature versées, le cas échéant, par les ministères. Au titre de l'année 2022, 24 810 dossiers de demandes ont été traités et ont donné lieu au versement de cette aide pour 14 918 bénéficiaires. Les crédits consommés sont passés de 6,8 millions d'euros en 2020 à 14,4 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 111,8 % en trois ans.

Pour 2024, les crédits demandés seraient stables et s'élèveraient à **14,4 millions d'euros en AE et CP (+ 1 million d'euros)** et bénéficieraient à environ **13 800 agents**.

La dotation budgétaire du **dispositif de logements temporaires** pour 2024 serait équivalente à 2023 avec un montant de **0,9 million d'euros en AE et CP**.

Elle permet un accès plus facile à un logement pour les agents placés dans des circonstances d'urgence sociale, ainsi qu'à ceux exprimant un besoin provisoire de logement sans urgence, par exemple à la suite d'une nouvelle affectation.

Les autres dispositifs d'aides au logement des agents de l'État

Les aides interministérielles au logement sont complétées par des dispositifs qui visent à favoriser l'accès au logement des agents nouvellement affectés dans la fonction publique de l'État.

Ainsi, l'association pour le logement du personnel des administrations financières (ALPAF) propose une aide à la première installation (API) destinée à financer à l'entrée dans les ministères économiques et financiers une partie des frais liés à la prise à bail d'un nouveau logement en tant que locataire ou colocation. L'aide est modulée en fonction du lieu d'habitation, du revenu fiscal de référence et du type de logement occupé.

D'après l'enquête annuelle relative au bilan de l'action sociale ministérielle réalisée par la DGAFP auprès des ministères au titre de 2021, les aides et prêts à l'installation des personnels représenteraient 6,7 millions d'euros au ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique, 210 000 euros au ministère des Armées ou encore 121 000 euros au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Toutefois, ces dispositifs d'aides ou de prêts ne sont pas développés dans tous les ministères.

Outre l'aide à l'installation des personnels (AIP) et les aides et prêts à l'installation des personnels gérés dans le cadre des budgets d'action sociale ministérielle, d'autres dispositifs existent, bien que non spécifiquement dédiés aux agents nouvellement affectés dans la fonction publique de l'État, comme les dispositifs de réservation de logements pérennes ou temporaires et le dispositif de l'indemnité de résidence (IR). Prévue à l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique comme l'une des composantes de la rémunération des fonctionnaires, les modalités d'attribution de l'indemnité de résidence sont fixées à l'article 9 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985. Son montant est calculé en appliquant au traitement brut de l'agent un taux variable selon la zone territoriale dans laquelle est classée la commune où il exerce ses fonctions. Son coût pour la fonction publique d'État représentait 1,23 milliard d'euros en 2021, soit 0,91 % des dépenses de masse salariale.

Source : réponse de la DGAFP.

iii. La stabilité des crédits de l'aide au maintien à domicile

L'aide au maintien à domicile permet de soutenir les pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocations de l'aide à l'autonomie. Elle est versée sous condition de ressources, après élaboration d'un plan d'aides personnalisé (PAP) établi par une structure évaluatrice, comme pour les salariés retraités. Les crédits s'élèveraient à **6,9 millions d'euros en AE et en CP en 2024, en augmentation par rapport au budget 2023 de plus de 40 % (+ 2,1 millions d'euros)** afin de correspondre à l'évolution démographique des agents de l'État.

iv. La hausse des crédits des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)

Financées au niveau déconcentré, les SRIAS sont chargées de mettre en œuvre les orientations arrêtées par le comité interministériel d'action sociale (CIAS). Elles proposent, dans la limite des crédits délégués au niveau régional, diverses actions innovantes aux bénéficiaires des agents de la région concernée.

À la suite d'un recentrage des actions prévues pour 2024, le montant des crédits demandés pour 2023 est en diminution de 0,3 million d'euros en AE et en CP et atteindrait **5,7 millions d'euros en AE et en CP**.

b. Les prestations d'action sociale collectives

Les prestations sociales collectives demandées pour 2024 représenteraient **57,4 millions d'euros en AE et 64,1 millions d'euros en CP**.

i. Les dépenses liées à la rénovation des restaurants inter-administratifs sont en hausse

Dans le cadre du « Grand plan d'investissement » porté par le programme 348, la circulaire du 13 mai 2019 ⁽¹⁾ précise que « l'aménagement et les équipements des restaurants inter-administratifs impactés le cas échéant par ces projets relèvent du programme 148 de la DGAFP dans les conditions définies par la circulaire Fonction publique du 21 décembre 2015 ». Le programme 148 intervient pour la prise en charge des travaux d'aménagement et des équipements de cuisine et de mobilier.

Le programme de remise aux normes et de rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA) sera poursuivi en 2024 par les opérations pluriannuelles engagées dans une partie du parc des 86 restaurants inter-administratifs. Le budget demandé pour 2024 serait ainsi en forte hausse : le montant consacré à cette dotation s'élèverait à **26,7 millions d'euros en AE et 33,2 millions d'euros en CP**, contre 13,9 millions d'euros en AE et 19,4 millions d'euros en CP en 2023.

ii. La progression des crédits affectés à la réservation de places en crèche

Les mesures d'aide aux familles reposent sur des **réservations de places en crèches**, en hausse de 20 % en 2024 avec une prévision de **29,7 millions d'euros en AE et en CP** (+ 4,6 millions d'euros en AE et + 5 millions d'euros en CP).

Les contrats sont passés au niveau déconcentré, avec des structures d'accueil implantées dans des aires adaptées aux besoins des agents et non exclusivement dans leur commune de résidence. **En 2023, le parc est constitué d'environ 4 930 places**, contre 4 700 places en 2022. La DGAFP entend renforcer cette politique de la petite enfance à travers la reconduction en 2024 de son parc de

(1) Circulaire du 13 mai 2019 de la direction de l'immobilier de l'État relative au suivi de la performance des projets immobiliers de rénovation des cités administratives et à la mise en œuvre opérationnelle du programme 348.

places en crèches. **La rapporteure spéciale souligne le soutien conforté à ce dispositif essentiel pour la qualité de vie des agents publics.**

iii. Un volume de crédits accordés à la réservation de logements conventionnels en hausse

En 2024, les crédits alloués à la réservation de logements conventionnels seraient en hausse pour s'établir à **1 million d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP**, contre 0,2 million d'euros en AE et en CP en 2023. 0,2 million d'euros correspondent à la couverture des engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues avant 2012 et donnant lieu à la livraison de nouveaux logements en 2024. 1 million d'euros de crédits seraient ajoutés afin d'accroître la recherche et la production de logements pour les agents publics en Île-de-France.

3. Des crédits en léger repli pour l'action 03 *Appui et innovation en matière de ressources humaines*

La DGAFP assure la gestion de **trois fonds** qui lui permettent de lancer des appels à projet pour soutenir la mise en œuvre de projets innovants en matière de ressources humaines :

– un fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (**FIACT**) ;

– un fonds pour l'égalité professionnelle (**FEP**) ;

– un fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines (**FSIRH**).

En 2024, le fonds d'innovation en matière de ressources humaines (FIRH), créé en 2016 afin de financer des expérimentations interministérielles dans le domaine des ressources humaines et dont le budget était d'un million d'euros en AE et en CP en 2023, serait supprimé.

En outre, depuis 2022, les moyens de fonctionnement et d'investissement du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (**CISIRH**) font partie de l'action 03, en cohérence avec le périmètre du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

En 2024, l'action 03 *Appui et innovation en matière de ressources humaines* ferait l'objet de crédits en légère diminution de – 2,5 % en AE et – 2,8 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2023, avec une prévision de **28,9 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP**.

a. Une stabilité des crédits destinés à l'appui en matière de ressources humaines

Le **fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT)** permet de cofinancer des projets soumis par les employeurs publics visant à l'amélioration des conditions de travail. **Sa dotation pour 2024, d'un million d'euros en AE et en CP, serait stable par rapport à celle de 2022** et a vocation à

être répartie entre un nombre plus limité de projets. Les objectifs sont d'éviter la dispersion des crédits, qui ne permet pas aux employeurs de mener à terme leur projet, et de faciliter le suivi par la DGAFP des projets les plus significatifs.

Le fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines (FSIRH) vise principalement à couvrir les coûts de développement et de fonctionnement du système d'information du compte personnel de formation (SI-CPF). L'année 2022 a notamment vu l'application de la déclaration sociale nominative (DSN) pour la fonction publique. **Le budget du FSIRH passerait de 1,2 million d'euros en 2023 à un million d'euros en AE et en CP en 2024.** Cette baisse est liée à l'ajustement de la trajectoire financière du fait d'une stabilisation des besoins d'investissements techniques du système d'information. Une convention relative à la mise en œuvre du compte personnel d'activité et du compte personnel de formation pour les agents publics a été conclue en octobre 2017 avec la Caisse des dépôts et consignations. Renouvelée en 2023 pour une période de trois ans, son montant total prévisionnel s'élève à 2,3 millions d'euros.

En outre, le **fonds pour l'égalité professionnelle (FEP)** cofinance les actions promouvant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État, telles que les séminaires, les études sur les évolutions de carrières, la constitution de réseaux d'échange et d'entraide. Créé en 2019 pour la fonction publique de l'État, il a été étendu en 2022 aux fonctions publiques hospitalière et territoriale. Depuis sa création, plus de 250 projets ont été cofinancés par le fonds (42 en 2019, 59 en 2020, 55 en 2021 et 100 en 2022). **La dotation 2024, qui devrait s'établir à 1 million d'euros, serait stable par rapport à celle de 2023 et 2022.** À titre prévisionnel, il est envisagé pour 2024 le dépôt d'un nombre accru de projets, soit environ 250 à 300 projets, dès lors que le FEP est désormais ouvert aux trois versants de la fonction publique.

Enfin, l'action 03 regroupe plusieurs briques qui contribuent à l'appui des politiques de ressources humaines de la DGAFP :

– 1,5 million d'euros au titre du financement de la plateforme « Choisir le service public » et de ses dépenses de maintenance ;

– 1,4 million d'euros pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la plateforme MENTOR, qui vise à engager grâce à l'outil numérique une transformation de la formation des agents publics ;

– des crédits alloués à études et à des actions de communication à hauteur d'1,3 million d'euros en AE et en CP ;

– 0,5 million d'euros afin de financer des conventions de partenariat en matière de ressources humaines sur les activités transversales à la DGAFP, par exemple relatives à l'accompagnement en santé et sécurité au travail.

b. Les crédits du CISIRH, prévus en légère hausse, contribuent à la modernisation de la gestion des ressources humaines de l'État

Le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) contribue à la politique de modernisation de la fonction ressources humaines (RH) de l'État dans les domaines fonctionnels et informatiques. Son offre mutualisée de construction et d'exploitation d'applications informatiques RH s'adresse à l'ensemble des ministères, de leurs établissements publics, ainsi qu'à ses propres directions de rattachement (DGAFP, direction du budget et direction générale des finances publiques). Ces orientations sont reprises dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé par le CISIRH et ses directions de rattachement le 28 juillet 2022.

Mis en place par ce COM, le comité de programmation constitue la nouvelle instance de gouvernance du CISIRH. Il réunit depuis septembre 2023 les représentants de ses trois directions de rattachement, le secrétariat général des ministères économiques et financiers, ainsi que trois directions des ressources humaines de ministères utilisateurs d'applications du CISIRH. Le CISIRH présente à l'examen et la validation de ce comité les nouveaux projets que ses partenaires souhaitent lui confier ou les évolutions importantes des applications déjà mises en production, afin que le comité puisse arbitrer sur l'opportunité d'une réorientation des moyens alloués au service.

Les crédits du CISIRH s'élèveraient pour 2024 à **21,3 millions d'euros en AE (+ 0,5 million d'euros) et en CP (+ 0,3 million d'euros)**. Les moyens attribués en 2023 devraient permettre d'assurer la mise en œuvre des projets interministériels, ainsi que la prise en charge d'une partie de la nouvelle feuille de route SIRH de l'État pour la période 2023-2027, c'est-à-dire principalement :

– de renforcer le projet « RenoiRH », système d'information RH interministériel (7,3 millions d'euros en AE et 8,2 millions d'euros en CP) ;

– de maintenir et faire évoluer l'outil de déclaration sociale nominative (DSN) dans la fonction publique (5 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP) ;

– d'améliorer les applications numériques liées à la gestion des ressources humaines, dont l'outil de dématérialisation du processus d'évaluation des agents « Estève » (3,1 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP) ;

– d'assurer l'exploitation en interne des applications à vocation interministérielle dont s'occupe le CISIRH, à travers notamment des dépenses d'infrastructure et d'hébergement (5 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP) ;

– d'enrichir et maintenir en conditions opérationnelles l'outil de gestion et de diffusion des référentiels RH et de paye (INGRES) pour une prévision de 0,4 million d'euros en AE et 0,2 million d'euros en CP ;

– de financer l'appui aux projets du CISIRH, ainsi que les activités support des missions du service à hauteur de 0,4 million d'euros en AE et de 0,7 million d'euros en CP.

B. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La rapporteure spéciale souhaite mettre en exergue quatre points d'attention relatifs aux crédits du programme 148 et aux enjeux en matière de politique de ressources humaines au sein de la fonction publique.

1. La mise en œuvre de la réforme de la protection sociale complémentaire et la poursuite des négociations sur le volet prévoyance

La réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) est aussi bien une **mesure de justice sociale** qu'une **révolution culturelle pour la fonction publique**. Elle permet de répondre à une inégalité entre les secteurs public et privé, ainsi que d'harmoniser les prestations délivrées entre les ministères. **La rapporteure spéciale souligne que cette réforme concourt à mieux couvrir les agents publics en améliorant leur pouvoir d'achat et la qualité de vie au travail.**

Ainsi, sous l'impulsion de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021, prise en application de l'article 40 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, fixe les grands principes communs aux trois versants de la fonction publique concernant les obligations de financement et de participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents titulaires et non-titulaires.

- D'une part, sur le **volet santé**, l'État employeur sera tenu de financer à hauteur de 50 % la complémentaire santé de ses salariés, au plus tard au 1^{er} janvier 2026. L'accord interministériel relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État a été signé unanimement le 26 janvier 2022 entre l'État et l'ensemble des organisations syndicales représentatives dans la fonction publique de l'État. Cet accord a été décliné par le décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État, pris en application des articles L. 827-1 à L. 827-3 du code général de la fonction publique. Il a été complété par l'arrêté du 30 mai 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État.

Ce régime instaure un socle interministériel avec des garanties en santé identiques pour tous les agents, une couverture large et solidaire des bénéficiaires actifs et retraités ainsi que de leurs familles et, le cas échéant, des veufs et orphelins. C'est un régime collectif à adhésion obligatoire, qui sera financé à moitié par leur employeur à compter de son entrée en vigueur.

Pour ce faire, le nouveau régime doit être décliné et mis en œuvre par chaque employeur. Dans un premier temps, des négociations collectives doivent être organisées entre chacun des employeurs et les organisations représentatives du

personnel. Dans un second temps, chaque employeur devra sélectionner un organisme complémentaire dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence puis souscrire un contrat collectif de PSC. Initialement prévue pour entrer en vigueur à partir de 2024, **cette réforme a été reportée au 1^{er} janvier 2025.**

En se fondant sur l'hypothèse d'une cotisation moyenne mensuelle de 63 euros et d'une adhésion de 90 % des agents de la fonction publique d'État, le **coût de cette réforme est estimé à 840 millions d'euros.**

● D'autre part, **de nombreux agents de l'État n'ont à ce jour aucune couverture prévoyance**, par méconnaissance du risque ou par contrainte financière. À ce titre, le ministre de la transformation et de la fonction publiques et six organisations syndicales ont **signé, le 20 octobre 2023, un accord interministériel** sur l'amélioration des garanties en prévoyance dans la fonction publique d'État⁽¹⁾. Il porte sur les risques résultant de l'incapacité de travail, de l'invalidité et du décès.

Concernant **l'incapacité de travail**, un agent en arrêt maladie long ne bénéficie aujourd'hui la première année que du maintien d'une partie de son salaire, avec une réduction de moitié les deux années suivantes. Désormais, cet agent bénéficiera la première année d'une couverture à hauteur de 100 % de l'ensemble de sa rémunération, puis de 80 % les deux années suivantes.

Jusqu'alors, un agent invalide était radié automatiquement de la fonction publique et était placé à la retraite, quels que soient son âge et le niveau de la pension à laquelle il pouvait alors prétendre. Il ne pouvait plus cotiser pour sa retraite. À la suite de l'accord interministériel, **l'agent invalide pourra rester au sein de la fonction publique et continuera à capitaliser des droits à retraite.** Ces trimestres de validité permettront aux fonctionnaires de cumuler des trimestres jusqu'à l'âge de 62 ans. De plus, l'État garantira une rente à ses agents invalides à hauteur de 40 % de leur dernier salaire pour une invalidité de première catégorie, et à hauteur de 80 % pour une invalidité de deuxième catégorie. Cette rente sera cumulable avec une reprise d'activité.

En outre, **concernant le risque de décès**, les ayants droit d'un agent décédé perçoivent un capital décès équivalent à un an de rémunération, sous condition d'âge. Le bénéfice d'un capital décès sera dorénavant équivalent à deux ans de rémunération, sans être soumis à une condition d'âge ou de durée de services. Les enfants de l'agent décédé percevront une rente éducation, allant jusqu'à 15 % du plafond de la sécurité sociale. Une rente viagère d'un même montant sera garantie à ceux qui sont en situation de handicap correspondant à un taux d'incapacité permanente de 50 %.

Les « garanties employeur » relatives aux risques incapacité et décès seront mises en place **courant 2024**, tandis que celles relatives au risque invalidité seront mises en place au plus tard le **1^{er} janvier 2027.**

(1) La FGF-FO est la seule organisation syndicale représentative qui n'a pas signé l'accord.

L'accord du 20 octobre 2023 prévoit que **les administrations employeurs proposeront, à partir du 1^{er} janvier 2025, des contrats de prévoyance collectifs** auxquels les agents actifs employés et rémunérés auront la possibilité d'adhérer. Ces contrats comporteront un ensemble de garanties interministérielles de prévoyance, identiques à tous les employeurs de l'État. **L'État participera au financement des garanties interministérielles de prévoyance à hauteur de 7 euros par mois par agent.**

Dans ce contexte, **la rapporteure spéciale note les avancées importantes permises par la réforme de la protection sociale complémentaire** et insiste sur la nécessité de garantir un système de protection sociale mieux-disant. Elle salue également l'action des mutuelles de la fonction publique, partenaires indispensables dans la mise en œuvre de cette réforme et dans l'accompagnement des agents publics au quotidien.

2. Le renforcement des moyens concourant au recours effectif aux prestations de l'action sociale interministérielle (ASI)

La DGAFP a souhaité renforcer la visibilité des prestations de l'ASI, qui demeurent moins connues des agents que les actions sociales ministérielles, afin de permettre à l'ensemble des agents publics éligibles d'en bénéficier. Ainsi, seuls 30 % des agents de l'État « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'État ou affectés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville font une demande d'aide à l'installation (AIP).

Afin d'améliorer le recours aux prestations, la DGAFP a mis en œuvre des actions de communication et des outils de facilitation au recours, mais également des mesures structurelles avec le renforcement de l'animation de réseau avec les acteurs locaux et ministériels.

Une **enquête de satisfaction** a été réalisée en 2023 par le service de la communication du secrétariat général des ministères économiques et financiers auprès des bénéficiaires des trois prestations individuelles gérées au niveau central (chèque vacances, CESU, AIP) et confiées à des prestataires. L'enquête révèle un niveau de satisfaction très élevé pour l'année 2022 : 96 % des bénéficiaires de l'AIP et du CESU sont satisfaits de ces deux prestations, tandis que 97 % des bénéficiaires du chèque-vacances sont satisfaits de cette prestation. Les notes de recommandation attribuées par les bénéficiaires de ces trois prestations varient entre 9/10 et 9,6/10.

L'amélioration de la satisfaction des bénéficiaires de l'ASI repose sur une collaboration efficace du MTFP avec les prestataires extérieurs, par la voie de marchés reconduits tous les trois à quatre ans. Dans ce cadre, la DGAFP souhaite poursuivre la simplification des parcours des bénéficiaires grâce à la dématérialisation de certaines procédures et le recours à des fédérateurs d'identité comme France Connect, afin par exemple d'automatiser la transmission des données fiscales si les agents le souhaitent avec l'API Impôts particuliers.

En matière d'accès au logement, les contenus informatifs du portail de la fonction publique (*fonction-publique.gouv.fr*) ont été enrichis en février 2023 afin de donner plus de visibilité aux dispositifs auxquels les agents peuvent être éligibles.

À ce titre, **la rapporteure spéciale salue les engagements pris pour améliorer la connaissance des recours aux prestations de l'action sociale interministérielle** et les mesures prises en faveur de la **simplification des procédures**.

3. Le projet de réforme « Accès – Parcours – Rémunération »

Le chantier relatif à l'accès, aux parcours et aux rémunérations dans la fonction publique (« APR »), initié par le ministre de la transformation et de la fonction publiques en février 2023, s'est traduit par une première phase de travail élaborée en concertation avec les employeurs des trois versants de la fonction publique.

À l'issue de ce premier semestre de concertation, les pistes identifiées d'amélioration ou de refonte des dispositifs structurant la carrière et la rémunération des agents publics permettent d'établir une série de mesures autour de trois objectifs :

- valoriser l'engagement pour le service public et le mérite des agents : la refonte des voies et modalités d'accès à la fonction publique permettrait de mieux prendre en compte l'expérience professionnelle, la motivation et les connaissances de terrain des candidats ;

- encourager et faciliter la mobilité dans la fonction publique afin de favoriser la construction de parcours diversifiés à l'échelle des trois versants ;

- mieux intégrer le développement des compétences, au travers d'une réflexion sur la formation continue dans la fonction publique.

Ces objectifs ont été présentés par le ministre de la transformation et de la fonction publiques à chacune des organisations syndicales représentatives de la fonction publique lors de rencontres bilatérales entre les 18 et 25 septembre 2023.

Enfin, dans la continuité de la volonté de valoriser l'engagement en faveur du service public, **la rapporteure spéciale note que de nombreuses mesures ont été décidées en faveur de la revalorisation du pouvoir d'achat des agents publics au cours de l'année 2023**, comme le détaille le tableau ci-après.

**MESURES DE REVALORISATION SALARIALES
AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE DÉCIDÉES EN 2023**

Mesure	Référence juridique	Coût en 2023 (en euros)	Coût en 2024 (en euros)
Revalorisation du point d'indice pour les agents publics de 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2023	Le décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 modifie l'article 3 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 afin de porter la valeur annuelle brute du traitement afférent à l'indice 100 majoré à 5 907,34 € au 1 ^{er} juillet 2023.	1,6 milliard	3,2 milliards
Remboursement par l'État du forfait de transport collectif de 50 % à 75 % à partir du 1^{er} septembre 2023	Le décret n° 2023-812 du 21 août 2023 modifie le décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 à compter du 1 ^{er} septembre 2023. Il rehausse la prise en charge de la valeur annuelle mensualisée des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail de 50 % à 75 %.	43 millions	129 millions
Prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics	Le décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023 précise que les agents, dont la rémunération perçue, pendant la période courant du 1 ^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023 est inférieure à 39 000 € bruts, vont pouvoir bénéficier d'une prime dont le montant est compris entre 300 et 800 euros.	1,2 milliard (2 millions d'agents publics concernés, dont 1,23 million d'agents concernés dans la fonction publique d'État)	—
Revalorisation forfaitaire de cinq points d'indice au 1^{er} janvier 2024	Au 1 ^{er} janvier 2024, une nouvelle mesure de revalorisation entrera en vigueur : la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés (IM) sera modifiée, afin de revaloriser tous les agents publics payés en référence à un indice de 5 points d'IM (soit environ 295,36 € brut par an).	—	2,15 milliards

Source : commission des finances, d'après une réponse de la DGAFP.

4. Faciliter l'accès au logement des agents publics

Dans un objectif de pilotage renforcé et coordonné du soutien au logement des agents publics, un **comité interministériel pour le logement des agents publics s'est réuni pour la première fois le 10 juillet 2023**, sous la présidence du ministre de la transformation et de la fonction publiques, du ministre délégué chargé des comptes publics, du ministre délégué chargé du logement et de la ville et de la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels.

Ce comité interministériel aura pour mission de piloter et suivre la politique coordonnée du Gouvernement en faveur du logement des agents publics. Les objectifs recherchés seront de faciliter l'accès à un logement adapté aux conditions familiales, géographiques et économiques des agents, de les accompagner dans leurs démarches locatives et d'accession à la propriété, enfin de les aider à réduire leurs temps de trajet entre leur domicile et leur travail.

Le plan d'action lancé à l'occasion de cette première réunion du comité interministériel s'organise autour de trois orientations principales :

– **la mutualisation des ressources des acteurs publics grâce à une politique interministérielle coordonnée**, avec la création d'une équipe interministérielle dédiée et le lancement d'ici à la fin de l'année 2023 d'une plateforme consacrée au logement des agents publics pour leur proposer des offres de logements et les informer sur les aides à leur disposition ;

– **un meilleur accompagnement du parcours de logements des agents publics**, avec une mission confiée à notre collègue député David Amiel afin de travailler sur les leviers juridiques à mobiliser pour améliorer l'accès au logement des agents, ainsi que le renforcement de l'accompagnement des agents dans leur parcours d'accès à la propriété grâce à la signature d'une convention entre l'État, l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM ;

– **une mobilisation et une optimisation du foncier public pour mettre à disposition davantage de logements**, avec la refonte de la bourse au logement des agents de l'État (BALAE) pour limiter les pertes d'attribution, la mobilisation de trois parcelles identifiées par la préfecture de la région Île-de-France pour y loger des agents publics, enfin le lancement de travaux d'étude pour construire de nouveaux logements sur du foncier public.

La rapporteure spéciale souligne que la structuration de la politique interministérielle en faveur du logement des agents publics imposera la mise à disposition de moyens dédiés, à la fois humains, afin de garantir les capacités de pilotage, d'animation et de conception de ce plan d'action, mais également financiers pour assurer la mise en œuvre des décisions.

IV. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 352 INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES SERAIENT MULTIPLIÉS PAR SEPT EN 2024

Créé par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le programme 352 *Innovation et transformation numériques* est placé sous la responsabilité de la directrice de la direction interministérielle du numérique (DINUM). Il a pour objet d'assurer l'impulsion de la transformation numérique de l'État, grâce au développement de produits et services numériques innovants.

A. EN COMPLÉMENT DE SES FONCTIONS DÉSORMAIS BIEN ÉTABLIES, DEUX NOUVEAUX OBJECTIFS SONT ASSIGNÉS AU PROGRAMME 352 POUR 2024

Dans la continuité de la nouvelle feuille de route de la DINUM publiée en mars 2023 et du décret n° 2023-304 du 22 avril 2023 qui précise les missions de la DINUM, le programme 352 a pour objectifs de mettre en œuvre la stratégie numérique de l'État ainsi que d'encourager l'innovation et la diffusion de la culture numérique au sein de l'administration.

La nouvelle feuille de route de la DINUM

La nouvelle feuille de route de la DINUM, intitulée « **une stratégie numérique au service de l'efficacité de l'action publique** », a pour objectif « d'accompagner et faire réussir les projets numériques de l'État, au service des priorités gouvernementales et dans un souci d'amélioration de l'efficacité de l'action publique ».

Si la DINUM a rencontré d'importantes réussites depuis sa création par le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019, par exemple avec le service d'identification et d'authentification France Connect qui s'est implanté auprès de 1 500 fournisseurs de services publics en ligne et compte 300 millions de connexions par an, **elle a constaté au quotidien des fragilités dans le numérique de l'État**. En effet, l'impact des recommandations de la DINUM auprès des projets des ministères est perfectible et de nombreux systèmes d'information demeurent vétustes, entraînant des coûts et des délais d'intervention élevés.

Ces limites ont conduit à identifier quatre objectifs traduits dans sa nouvelle feuille de route :

- engager une mutation profonde des organisations publiques pour initier et conduire dans la durée les projets numériques de l'État au profit des politiques prioritaires, notamment en s'inspirant de l'approche des « startups d'État » de beta.gouv.fr en privilégiant les expérimentations puis le passage à l'échelle, démarche qui a vocation à être reprise par toutes les administrations dans l'objectif de créer de nouveaux services numériques innovants ;
- renforcer les compétences numériques au sein de l'État et travailler sur les vecteurs d'attractivité du numérique public, avec un rôle transverse de « DRH du numérique » attribué à la DINUM ;
- développer l'exploitation effective des données pour un État plus efficace dans son action et plus simple vis-à-vis des citoyens, des entreprises et des agents publics ;
- préserver la souveraineté numérique de l'État en investissant dans des outils numériques mutualisés, s'appuyant sur une doctrine du numérique public élaborée par la DINUM et consolidée en lien avec les ministères.

Sources : réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale et feuille de route de la DINUM publiée en mars 2023.

1. Soutenir les initiatives numériques des administrations publiques utiles aux usagers et aux agents

Depuis sa création, le programme 352 soutient les projets portés par des agents publics observant des difficultés dans la relation entre les usagers et leur administration, ou témoins de méthodes de travail internes de faible efficacité ou dégradant la qualité du service.

À l'origine, seuls les crédits du **fonds d'accélération des startups d'État et de territoire (FAST)** étaient intégrés au programme 352. Le FAST soutient le développement d'incubateurs ministériels en apportant des financements et un accompagnement technique pour les projets innovants qui répondent le mieux aux besoins des usagers et des agents publics.

Les **startups d'État** bénéficient toutes d'un soutien en expertise et en ressources transverses, comme la sécurité et la protection des données personnelles, financées par le programme 352 ⁽¹⁾. Parmi ces jeunes pousses, certaines font l'objet d'un cofinancement à hauteur de 50 % par le FAST.

Selon la nomenclature du programme interministériel beta.gouv, le FAST s'adresse aux startups d'État en « phase d'accélération », c'est-à-dire aux produits numériques prêts à passer à l'échelle. Les appels à projets du FAST sont lancés selon un rythme régulier, généralement trimestriel. La démarche et les informations nécessaires pour postuler sont présentées sur le site de beta.gouv.fr.

À la clôture de l'appel à projets, une présélection est opérée afin de vérifier les conditions d'éligibilité suivantes :

- un produit libre (*open source*), en ligne, conforme aux standards techniques du programme beta.gouv ;

- un impact mesuré de façon chiffrée et publique, prouvant l'existence de premiers utilisateurs satisfaits du service ;

- une volonté de l'administration porteuse de faire passer ce produit à l'échelle avec une stratégie de déploiement, c'est-à-dire des objectifs chiffrés, des pistes d'amélioration du produit et des leviers substantiels de diffusion du service, ainsi que des moyens adaptés.

Les porteurs de projets présélectionnés sont ensuite invités à présenter leur dossier devant un **comité d'investissement** comprenant des membres de la DINUM, qui les évalue à la fois selon :

- l'impact potentiel du service, en démontrant les utilisateurs satisfaits et en rendant ses statistiques d'usage publiques ;

(1) La liste complète des startups d'État est disponible à l'adresse beta.gouv.fr/startups.

– le niveau de soutien de l’administration porteuse, les ressources financières mobilisées, ainsi que le rattachement du produit avec l’un des chantiers prioritaires du Gouvernement ;

– la maturité du service, ce qui implique le respect des normes beta.gouv (*open source*, accessibilité, transparence) ;

– l’effet de levier que constituent le cofinancement et l’accompagnement de la DINUM pour contribuer au succès du service public numérique.

Depuis son lancement en juin 2019, **treize appels à projets ont été lancés**. Ils ont permis l’accompagnement de **65 startups d’État**, pour un montant total de **13,29 millions d’euros** de cofinancement.

En 2022 et 2023, le programme FAST a connu un nombre significatif de candidatures : 10 candidatures sur le FAST n° 11 pour 6 lauréats, 20 sur le FAST n° 12 pour 10 lauréats et 18 sur le FAST n° 13 pour 10 lauréats. 26 startups d’État ont été sélectionnées pour être cofinancées par le FAST en 2022 et 2023, pour un montant de 4,38 millions d’euros. Le tableau ci-dessous détaille les projets sélectionnés par le FAST ainsi que les montants attribués depuis le dixième appel à projet de décembre 2021.

LISTE DES PROJETS FINANCÉS SUR LE FAST DEPUIS DÉCEMBRE 2021

	Administration d’origine	Nom du lauréat	Description et objectif de la startup d’État	Montant accordé (en euros)
10^e appel à projets Décembre 2021	Ministère de la justice	Incubateur Justice	Incubateur visant à assurer des missions de service public de meilleure qualité, en amélioration continue grâce aux initiatives des agents du ministère de la justice.	200 000
	Cerema	Urban Vitaliz	Service numérique gratuit qui aiguille les collectivités territoriales dans leur projet de réhabilitation de foncier à l’abandon.	15 000
SOUS-TOTAL FAST 10				350 000
11^e appel à projets Juin 2022	Ministère de la Culture	Collectif Objets	Recenser pour mieux protéger les objets du patrimoine des communes (perte, destruction, dégradation...).	150 000
	Ministère de l’économie (DGE)	Signaux faibles	Cibler les interventions en remédiation de l’État vers les entreprises en difficulté.	200 000
	ANSSI	Mon Service Sécurisé	Faciliter la sécurisation et l’homologation des services numériques.	300 000
	Ministère de l’éducation nationale (DJEPVA)	JeVeuxAider	Encourager l’engagement bénévole grâce à la mise en relation auprès d’associations pour des besoins récurrents ou des grandes causes publiques.	298 000
	Ministère de la Transition écologique (DGALN)	Zéro logement vacant	Mobiliser les propriétaires de logements vacants.	200 000
	Ministère de la Transition écologique (DGALN)	APiLos	Réduire la durée de conventionnement des bailleurs sociaux, afin d’éviter le décalage de versement d’APL ou la réévaluation des loyers.	175 000
SOUS-TOTAL FAST 11				1 323 000

12^e appel à projets Janvier 2023	ANCT	Base Adresse Locale	Base Adresse Locale regroupe toutes les adresses d'une ou plusieurs communes et est publiée sous leur responsabilité. Les Bases Adresses Locales constituent les adresses prioritaires de la Base Adresse Nationale.	270 000
	ADEME	Nos gestes climat	Apporter l'information environnementale au plus près des citoyens.	230 000
	DGCCRF	Signal Conso	Faire baisser le nombre d'anomalies rencontrées par les consommateurs.	300 000
	La Fabrique Numérique de l'Écologie (MTE-MCT)	SPARTE	Faciliter la mise en œuvre du « Zéro Artificialisation Nette ».	210 000
	Direction générale de la cohésion sociale	1000 jours blues	Participer au dépistage de la dépression post-partum pour briser l'isolement des jeunes parents en utilisant les outils 1000J – Blues.	230 000
	DINUM	Démarches-Simplifiées	Dématérialiser n'importe quelle démarche administrative en quelques minutes.	30 000
	Ministère de la Justice (SNUM)	Mon Suivi Justice	Diminuer les rendez-vous non-honorés des personnes placées sous main de justice.	30 000
	DINUM	Tchap	Proposer une messagerie instantanée, sécurisée et souveraine aux agents publics.	30 000
	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités	Preuve de co-voiturage	Service numérique "Registre de preuve de covoiturage".	300 000
	ADEME	Incubateur ADEME	Aide à la structuration d'un incubateur partenaire.	200 000
SOUS-TOTAL FAST 12				1 830 000
13^e appel à projets Septembre 2023	Ministère de la Justice (SNUM)	A-Just	Piloter par la donnée l'affectation des ressources humaines dans les juridictions pour réduire les délais de justice.	300 000
	ANCT	Annuaire des collectivités	Offrir un site web à chaque commune de France.	300 000
	DGALN	Envergo	Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement.	200 000
	DIAIR	Réfugiés.info	Favoriser l'intégration des personnes réfugiées en France grâce à une information simple et traduite.	250 000
	DJEPVA	Data Subvention	Rassembler les informations sur les associations et leurs subventions pour simplifier la vie des associations et des agents publics.	300 000
	DGALN	Docurba	Faciliter l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme en améliorant les échanges entre les collectivités et l'État.	250 000
	DGALN	Dossier facile	Remettre la confiance au centre de la relation entre propriétaires et locataires.	300 000
	Direction générale de l'alimentation	Ma cantine	Accompagner les acteurs de la restauration collective pour proposer une alimentation de qualité, saine et durable.	250 000
	Direction du numérique des Ministères Sociaux (DNUM)	Mano	Service de soutien aux équipes mobiles visant à améliorer la vie des populations en rue et à favoriser leur réinsertion.	100 000
	DGITM	Mobilic	Simplifier le suivi et le respect du temps de travail des travailleurs mobiles.	300 000
SOUS-TOTAL FAST 13				2 550 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

• Plusieurs critères permettent de déterminer **l'impact de produits numériques soutenus par le FAST** : la facilité d'usage, la capacité à répondre aux besoins réels des utilisateurs, mais également le nombre d'utilisateurs mensuels. Ce dernier indicateur reste essentiel dans l'évaluation globale des projets soutenus par le FAST, car il offre une première appréciation de leur portée et de leur adoption par les utilisateurs.

Le tableau ci-après présente les **dix produits numériques soutenus par le FAST qui comptent le plus grand nombre d'utilisateurs mensuels**.

**PROJETS FINANCÉS PAR LE FAST
COMPTANT LE PLUS GRAND NOMBRE D'UTILISATEURS MENSUELS**

Produit	Description et objectif de la startup d'État	Nombre d'utilisateurs mensuels
Démarches Simplifiées	Dématiser n'importe quelle démarche administrative en quelques minutes.	190 000
Tchap	Proposer une messagerie instantanée, sécurisée et souveraine aux agents publics.	150 000
Nos Gestes Climat	Permettre le calcul de son empreinte carbone individuelle et le passage à l'action pour la réduire.	150 000
Aides Jeunes	Évaluer ses droits à 28 aides sociales.	100 000
DossierFacile	Plateforme d'accompagnement des candidats locataires dans la constitution de leur dossier.	28 000
SignalConso	Faire baisser le nombre d'anomalies rencontrées par les consommateurs.	20 000
JeVeuxAider	Encourager l'engagement bénévole partout en France.	12 000
BaseAdresseLocale	Outil permettant le regroupement et la publication de toutes les adresses d'une ou plusieurs communes.	10 000
RDV Solidarités	Faciliter la prise des rendez-vous entre le service public et les usagers des territoires.	4 000
Mon Suivi Justice	Diminuer les rendez-vous non-honorés des personnes placées sous main de justice.	3 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

Les retours sur les premières éditions du FAST montrent que le programme a contribué à faire émerger des startups d'État pérennes et à fort impact pour les usagers. Plusieurs des produits accélérés lors des premières éditions du FAST font aujourd'hui partie des réussites du programme beta.gouv.fr, comme la plateforme d'accompagnement des locataires DossierFacile, soutenue dès 2021 par le FAST.

Au regard de l'intérêt des projets soutenus par le FAST mais aussi de leur relative méconnaissance par les agents publics et les usagers, la rapporteure spéciale a souhaité interroger la DINUM sur la **stratégie de communication** déployée afin de mieux faire connaître les services numériques innovants.

Les **canaux internes** sont destinés à informer les acteurs du programme, notamment les équipes de beta.gouv, les incubateurs ministériels et les administrations partenaires. Ils comprennent :

– le « forum beta », qui se réunit tous les mois pour partager les succès des projets existants et promouvoir ceux encore en développement, et qui représente une communauté annuelle d'environ 1 000 personnes impliquées dans l'innovation publique ;

– une visite des incubateurs ministériels, qui permet aux équipes du FAST de présenter leurs projets aux administrations partenaires et de diffuser des initiatives innovantes.

Les **moyens de communication externes**, destinés à informer le grand public et les acteurs de la sphère publique, comprennent notamment :

– la « journée de démonstration », événement annuel qui présente les projets du FAST devant un public d'environ 300 personnes, dont des représentants des administrations centrales et des responsables des projets prioritaires du gouvernement ;

– le site beta.gouv.fr, qui présente les projets du FAST et offre des ressources aux acteurs intéressés par l'innovation publique, consulté par plus de 40 000 personnes par mois ;

– les comités interministériels du numérique (CINUM), qui réunissent une fois par mois les directeurs du numérique de tous des ministères, des services de la Première ministre et de la présidence de la République, ainsi que le directeur de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

● Comme l'a souligné la Cour des comptes, le suivi des projets financés par le FAST s'est amélioré depuis 2019 afin de s'assurer du bon emploi des financements accordés ⁽¹⁾. Les produits lauréats du FAST sont notamment sélectionnés selon des critères qui prennent en compte leur capacité à construire et à suivre plusieurs types d'indicateurs.

Les **indicateurs d'impact** quantifient les effets du service numérique sur le problème de politique publique qu'il cherche à résoudre. Une startup d'État qui passe en phase d'accélération doit mesurer son impact avec les indicateurs les plus pertinents et en rendre compte sur une page de statistiques mise à jour en temps réel et disponible publiquement. En outre, un comité d'investissement réunissant les partenaires du service numérique se réunit de façon semestrielle ou annuelle afin d'évaluer les effets du produit soutenu par le FAST. Depuis 2023, la moitié du cofinancement attribué dans le cadre du FAST est accordée à la suite d'un bilan de mi-parcours avec l'équipe FAST, qui évalue avec l'équipe lauréate l'accélération de l'impact en cohérence avec les objectifs fixés lors du séminaire de lancement.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Transformation et fonction publiques, mai 2023, p. 51.

Des **indicateurs d’usage** mesurent l’utilisation du service numérique, par exemple en termes de trafic, de taux de conversion, ou de satisfaction des utilisateurs, et des **indicateurs de qualité** mesurent l’accessibilité, le niveau de sécurité, ou de disponibilité du service. Ils sont suivis sur le tableau de bord *dashlord.incubateur.net*, lancé en 2021.

L’évaluation de l’accompagnement du programme FAST est quant à elle réalisée grâce à plusieurs indicateurs principaux, comme la satisfaction des participants ou le nombre de startups ayant atteint la phase de transfert⁽¹⁾. La rapporteure spéciale estime que **de tels indicateurs pourraient figurer avec intérêt dans la maquette de performance du programme 352.**

● **Quelques startups d’État sont directement financées par le programme 352, en leur qualité de produits interministériels.** Ces produits numériques sont conduits par des agents de la DINUM et leurs équipes sont financées par le programme 352. À ce jour, ces produits sont :

– Tchapp, messagerie instantanée sécurisée de l’État ;

– MonComptePro, qui identifie les professionnels du secteur privé ou public et donne accès aux démarches et services de l’État ;

– Audioconf, qui offre une solution d’audioconférence des agents publics.

● La nouvelle stratégie du numérique de l’État insiste sur la préservation de la souveraineté numérique de l’État en investissant dans des outils numériques mutualisés. Dans ce cadre, la DINUM lancera une suite numérique collaborative qui donnera lieu à de nouveaux produits à partir de 2024, avec 1,5 million d’euros alloués. La première phase d’identification des « briques » composant cette suite est presque terminée, avec actuellement en service :

– l’annuaire de l’administration Maïa ;

– la messagerie instantanée Tchapp ;

– Resana et Osmose, pour la création et la gestion de documents de travail ;

– Webinaire, Webconf et Audioconf pour la téléconférence ;

– France Transfert pour l’échange de fichiers volumineux ;

– l’espace de présentation des services à disposition Rizomo.

D’autres produits sont en phase de développement et portent par exemple sur l’installation d’une brique d’authentification unique pour les agents sur la

(1) Cette phase débute lorsque l’administration porteuse estime que le service a démontré un impact avéré et mesurable auprès d’une part significative de la population ciblée. Cette mesure doit être comparée à celle des startups ayant atteint la phase d’accélération sans avoir suivi le programme FAST.

création d'un service de messagerie électronique, ou encore de services de prise de note collaborative et de stockage en ligne.

• Enfin, la création de l'**accélérateur d'initiatives citoyennes**, annoncée en décembre 2021, a pour objectif d'accompagner des projets d'utilité publique entrepris par des citoyens pour en accélérer le développement et la promotion.

La première promotion, révélée le 14 mars 2022, comptait neuf lauréats pour 200 candidatures.

Après une phase de repositionnement et de relance d'une sélection de lauréats au premier semestre 2023, l'Accélérateur travaille depuis le mois de juin 2023 avec un nouveau portefeuille de projets issus de la société civile. Le soutien apporté est donc désormais surtout un apport en ingénierie par la mise à disposition de ressources expertes. Un seul projet, Open Food Facts, qui vise à promouvoir la transparence dans l'industrie alimentaire, bénéficie d'un soutien financier de 35 000 euros.

2. Des crédits soutiennent le financement du recrutement d'experts du numérique au sein des administrations publiques

Une nouvelle **action n° 2 Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique** a été créée en 2021 sur le programme 352 : elle permet à la DINUM de cofinancer la rémunération d'experts du numérique recrutés dans les administrations publiques.

Il s'agit en premier lieu des « **entrepreneurs d'intérêt général** » (**EIG**), développeurs et *data scientists* travaillant pendant une durée de six à dix mois sur des projets numériques publics innovants. **Des designers d'intérêt général** peuvent également être déployés sur demande au sein d'une administration particulière pour une durée de quelques mois pour réaliser des « défis » relatifs à l'amélioration des démarches les plus fréquentes des usagers. Enfin, la **brigade d'intervention du numérique** permettait l'internalisation d'une partie des compétences nécessaires au lancement rapide de produits numériques stratégiques pour le Gouvernement.

Depuis sa création, le programme EIG a permis de recruter 206 experts du numérique (data scientists, développeurs et designers). Ces experts recrutés sur des contrats courts ont contribué à appuyer 101 projets numériques innovants des administrations. En septembre 2022, 29 recrutements ont été effectués pour la sixième promotion du programme EIG, répartis sur 16 projets d'innovation dans 10 administrations : le montant total des financements s'élève à 980 000 euros. 35 % des membres de la cinquième promotion EIG ont poursuivi dans leur administration d'accueil à l'issue des dix mois de leur contrat, dont 55 % de femmes.

Concernant la brigade d'intervention numérique, quinze personnes ont été recrutées au sein de la DINUM entre 2022 et 2023 et sont intervenues sur plusieurs services numériques prioritaires du gouvernement, comme le site internet du Conseil national de la refondation et produits interministériels comme Mon Compte Pro ou *demarches-simplifiees.fr*.

Le programme EIG et la brigade d'intervention du numérique ont été révisés à la suite de la réorganisation de la DINUM en 2022. Ainsi, très peu de recrutements sont prévus pour 2023 et le programme devrait être relancé au début de l'année 2024. Le programme EIG sera désormais ciblé sur des profils de haut niveau, affectés à des fonctions de pilotage de produits prioritaires du gouvernement. **La brigade d'intervention du numérique sous sa forme de 2022 n'est pas reconduite**, mais une nouvelle brigade est créée au sein du département « Appui, conseil et expertises » de la DINUM pour accompagner les ministères dans la réalisation de leurs projets numériques.

3. Renforcer la contribution de la DINUM en faveur de l'accessibilité numérique des services publics et des démarches administratives

Depuis 2020, la DINUM effectue un pilotage qualitatif et quantitatif de la dématérialisation des démarches et fournit un accompagnement en experts du numérique auprès des ministères demandeurs. Elle anime ainsi **l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne**, qui recense les 250 démarches administratives les plus utilisées par les usagers et en analyse la qualité selon un rythme trimestriel.

La DINUM offre aux services de l'État des accompagnements sur l'accessibilité des démarches en ligne. **Elle édite ainsi le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA)** ⁽¹⁾. En outre, un nouveau marché « design inclusif et accessibilité », piloté par la direction des achats de l'État en partenariat avec la DINUM, a été lancé en 2023 avec pour objectif de simplifier l'achat de prestations pour tous les ministères et certains établissements publics. La DINUM a mis en ligne l'outil Ara, qui permet de simplifier la réalisation d'audits d'accessibilité des services et des applications numériques.

La rapporteure spéciale considère que l'inclusion numérique et la simplification des procédures administratives sont des éléments essentiels de l'action publique. À ce titre, la stratégie nationale d'orientation de l'action publique définie dans l'annexe de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) prévoit que l'action publique « doit permettre la réduction des délais administratifs » et que « tout usager des services publics doit pouvoir consulter l'état de sa situation administrative et de l'avancement du traitement de ses démarches et demandes ». La rapporteure spéciale salue ainsi l'ajout au programme 352 par le PLF pour 2024 d'un nouvel objectif relatif au « renforcement de l'accompagnement des ministères pour accélérer la mise en accessibilité des services numériques ».

Dans la lignée des conclusions de la conférence nationale du handicap d'avril 2023 qui prévoit le lancement d'un plan de rattrapage massif pour garantir l'accessibilité des démarches et sites internet publics sur la période 2023-2026, **une dotation dédiée à l'accessibilité est ouverte sur le programme 352 à raison de 12 millions d'euros par an sur cinq ans, soit un total de 60 millions d'euros.**

(1) Le référentiel est consultable sur <https://accessibilite.numerique.gouv.fr>.

Cette ambition en matière d'accessibilité a été formalisée par la circulaire n° 6411/SG du 7 juillet 2023 relative à l'amélioration de la lisibilité des sites Internet de l'État et de la qualité des démarches numériques.

Au-delà de ce volet incitatif, l'ordonnance n° 2023-859 du 6 septembre 2023 renforce les sanctions pour tout manquement aux exigences d'accessibilité :

– obligatoire depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, le non-respect de l'obligation d'accessibilité des sites web des administrations publiques est désormais passible de sanctions allant jusqu'à 50 000 euros ;

– l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) devient compétente pour identifier et constater les manquements, en s'appuyant notamment sur des méthodes de collecte automatisée, et émettre des injonctions préalables aux sanctions ;

– si un manquement sanctionné persiste plus de six mois après le prononcé de sanction, au lieu d'un an auparavant, une nouvelle sanction peut être infligée.

4. Un nouvel objectif assigné à la DINUM en 2024 : accompagner le volet numérique et données publiques de « France nation verte »

Le **programme national d'accompagnement à la transition écologique « France nation verte »**, piloté par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et lancé à l'automne 2022 par la Première ministre, est un plan d'actions en faveur de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, de l'adaptation au changement climatique, de la restauration de la biodiversité et de la réduction de l'exploitation des ressources naturelles à un rythme soutenable.

Parmi les objectifs de ce plan, il est prévu de « **mettre le numérique au service de la planification écologique** », par exemple avec la conception d'outils numériques partagés et la mise à disposition de données. Le numérique est en effet mentionné comme un instrument indispensable « pour réduire les délais, gérer la complexité, modéliser, cibler les actions les plus efficaces, anticiper les crises, aider les plus précaires, mettre en réseau, mobiliser. » Afin d'aider à transformer le système actuel, il est également prévu que « le numérique pour l'écologie » se développe dans un cadre éthique qui garantit la sobriété numérique, la vie privée et l'inclusion de tous les citoyens.

Ainsi, il est prévu en 2024 d'intégrer au budget du programme **50 millions d'euros dédiés à l'accompagnement numérique de la transition écologique au titre du volet numérique du programme « France nation verte »**. La gouvernance et la mise en œuvre opérationnelle de la feuille de route « numérique et données » de « France nation verte » seront mis en place à la fin de l'année 2023. L'ouverture de guichets transversaux s'inscrivant dans les grandes thématiques de la planification écologique – se déplacer, se loger, se nourrir, préserver, consommer, produire – est également envisagée.

B. EN COHÉRENCE AVEC LES NOUVELLES MISSIONS ASSIGNÉES À LA DINUM, LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2024 EST EN FORTE HAUSSE

Les crédits du programme 352 demandés pour 2024 s'élèvent à **74,1 millions d'euros en AE et en CP** en incluant les fonds de concours attendus, soit une multiplication par près de sept des montants alloués en 2023 (+ 62,5 millions d'euros).

RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 352

(en millions d'euros)

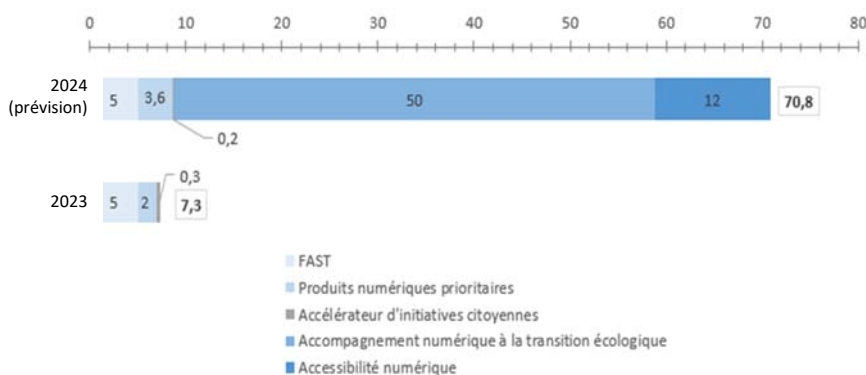
	LFI 2021		LFI 2022		LFI 2023		PLF 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – FAST	7,3	7,3	7,3	8,8	7,3	7,3	70,8	70,8
Action 02 – Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Fonds de concours attendus	4	4	1	1	1	1	0,75	0,75
TOTAL	14,6	14,6	11,6	13,1	11,6	11,6	74,1	74,1

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 352, annexé au projet de loi de finances pour 2024.

L'action 01 du programme 352 porte l'intégralité de cette hausse, en raison de l'ajout d'un montant important de crédits dédiés à l'accompagnement numérique de la transition écologique à hauteur de 50 millions d'euros et à l'accessibilité numérique pour 12 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 DU PROGRAMME 352 ENTRE 2023 ET 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 352, annexé au projet de loi de finances pour 2024.

Les crédits de fonctionnement inscrits sur l'action 01 du programme 352 seraient dédiés :

– à l’accompagnement numérique à la transition écologique (50 millions d’euros), dans le cadre de la feuille de route « numérique et données » de France nation verte pilotée par le Secrétariat général à la planification écologique, et dont la mise en œuvre devrait être précisée d’ici à la fin de l’année 2023 ;

– à l’accessibilité numérique (12 millions d’euros), dont 3 millions d’euros pour l’accompagnement des ministères par l’intermédiaire de prestations de services, 2 millions d’euros pour l’amélioration et la pérennisation des outils numériques interministériels développés et pilotés par la DINUM, enfin 7 millions d’euros pour la création d’un guichet de co-financement géré par la DINUM pour déployer l’accessibilité numérique dans les administrations et les opérateurs ;

– aux actions d’appui aux startups d’État (5 millions d’euros), avec le cofinancement de l’accélération des startups d’État via les appels à projet du FAST et la mobilisation de mentors à profils d’entrepreneurs du numérique ;

– à la construction et l’accélération de produits numériques prioritaires (3,6 millions d’euros), avec l’incubation et le financement des produits de la mission beta.gouv ;

– à l’accélérateur d’initiatives citoyennes (0,2 million d’euros), afin d’accompagner des projets portés par des citoyens pour en accélérer le développement.

La rapporteure spéciale relève que le FAST, qui donne son nom à l’action 01, ne représenterait en 2024 plus que 7 % de ses crédits. **Pour des raisons de lisibilité budgétaire, il aurait pu être pertinent de rassembler les crédits dédiés à l’accompagnement à la transition écologique et à l’accessibilité numérique dans des supports budgétaires distincts.**

L’action 02 du programme alloue 3 millions d’euros aux crédits de personnel du programme 352 qui cofinancent les rémunérations sur les emplois des organismes recruteurs ou de la DINUM. Ces crédits ne sont pas consommés mais transférés vers les ministères qui rémunèrent les agents engagés. En outre, des crédits de fonctionnement de 0,3 million d’euros correspondent aux dépenses d’accompagnement effectuées pour le dispositif des EIG. Ces montants, constants depuis 2021, seraient reconduits à l’identique pour 2024.

La rapporteure spéciale salue ce budget renforcé en faveur du programme 352, en cohérence avec ses nouveaux objectifs qui traduisent les orientations stratégiques de la feuille de route de la DINUM publiée en mars 2023. Les crédits proposés permettront de placer l’usager au cœur de la transformation numérique de l’État, avec un soutien accru en faveur de la transition écologique et de l’accessibilité numérique des services publics.

V. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 368 *CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES* SONT EN HAUSSE EN RAISON DU DYNAMISME DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA DITP

Créé en loi de finances pour 2022, le programme 368, piloté par le secrétariat général des ministères économiques et financiers, regroupe les moyens humains de structures responsables de la conception et de la mise en œuvre de politiques de dimension interministérielles en matière de transformation de l'action et de la fonction publiques.

Il regroupe à ce titre les **effectifs et les crédits de masse salariale** correspondant aux missions exercées par :

– **la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**, responsable du programme 148 *Fonction publique*, qui conçoit et met en œuvre les cadres juridiques et les orientations de politique de ressources humaines pour la fonction publique de l'État et pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, en lien avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ;

– **la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**, responsable du programme 349 *Transformation publique*, qui a pour objectif d'améliorer la relation aux usagers et l'efficacité des services publics selon le programme de transformation décidé par le Gouvernement dans le cadre des comités interministériels de la transformation publique (CITP) ;

– **le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH)**, qui propose une offre mutualisée de construction et d'exploitation d'applications informatiques en matière de ressources humaines à l'ensemble des ministères.

Ainsi, les indicateurs de performance du programme attachés à ces moyens sont ceux des programmes 148 et 349.

A. LES CRÉDITS ALLOUÉS POUR 2024 AUGMENTERAIENT DE PRÈS DE 4 MILLIONS D'EUROS

Les crédits demandés pour 2024, qui sont intégralement de personnel (titre 2), augmenteraient de 3,97 millions d'euros à l'échelle du programme pour atteindre **48,37 millions d'euros en AE et en CP**, succédant à une augmentation de 5,9 millions d'euros en 2023. En effet, les structures financées par le programme 368 portent les grands projets de transformation et de modernisation de l'action publique : leur mise en œuvre s'accélère en 2024 et s'accompagne donc d'un renforcement des moyens humains qui leur sont dédiés.

RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 368

(en millions d'euros)

	LFI 2023		PLF 2024			
	AE	CP	AE	Évolution 2023-2024	CP	Évolution 2023-2024
1 – <i>Accompagnement des transformations des ressources humaines (DGAFP/CISIRH)</i>	33,73	33,73	33,07	– 2 %	33,07	– 2 %
2 – <i>Pilotage des actions de modernisation (DITP)</i>	10,40	10,40	15,29	+ 47 %	15,29	+ 47 %
3 – <i>Renouveau démocratique</i>	0,26	0,26	0	– 100 %	0	– 100 %
TOTAL	44,40	44,40	48,37	+ 8,9 %	48,37	+ 8,9 %

Source : projet annuel de performances du programme 368, annexé au projet de loi de finances pour 2024.

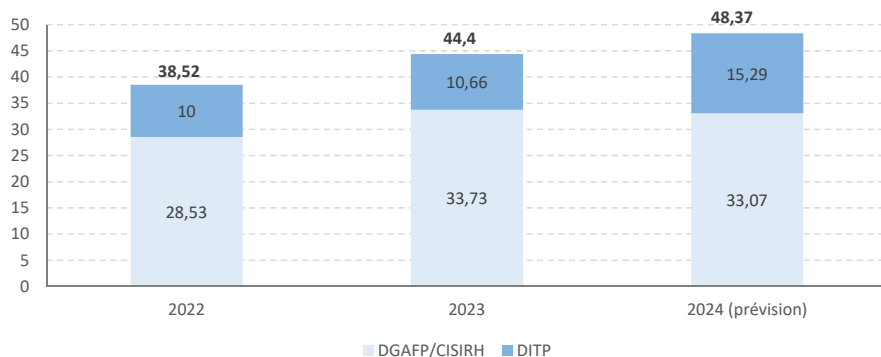
L'action 01 *Accompagnement des transformations des ressources humaines*, qui regroupe les crédits de personnel affectés au CISIRH et à la DGAFP, est en légère diminution d'environ 2 % et s'élèverait à 33,1 millions d'euros en AE et en CP. Elle regroupe 67,5 % des ETPT du programme.

Les dépenses de personnel de la DITP, qui sont portées par **l'action 02 *Pilotage des actions de modernisation*** à hauteur de 15,3 millions d'euros en AE et en CP, seraient en hausse de 4,9 millions d'euros en raison d'une augmentation importante du schéma d'emplois de 48 ETP en 2024. Les effectifs de l'action 02 correspondent à 32,5 % de l'ensemble des ETPT du programme, contre 27,2 % en 2023.

L'action 03 *Renouveau démocratique*, créée en 2023, regroupait les moyens en emplois et en crédits de personnel alloués au centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) de la DITP. Elle n'a finalement pas été utilisée compte tenu du faible volume des emplois et de la masse salariale : comme en 2023, les emplois concernés sont donc rattachés à l'action 02 du programme 368 en 2024.

CRÉDITS VOTÉS EN 2022 ET 2023 SUR LE PROGRAMME 368 ET PRÉVISION POUR 2024

(AE et CP, en millions d'euros)



Note : Les crédits de l'action 03 *Renouveau démocratique* sont comptés avec ceux de la DITP en 2023.

Source : commission des finances.

B. UN SCHEMA D'EMPLOIS QUI TRADUIT UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES MOYENS DU PROGRAMME 368

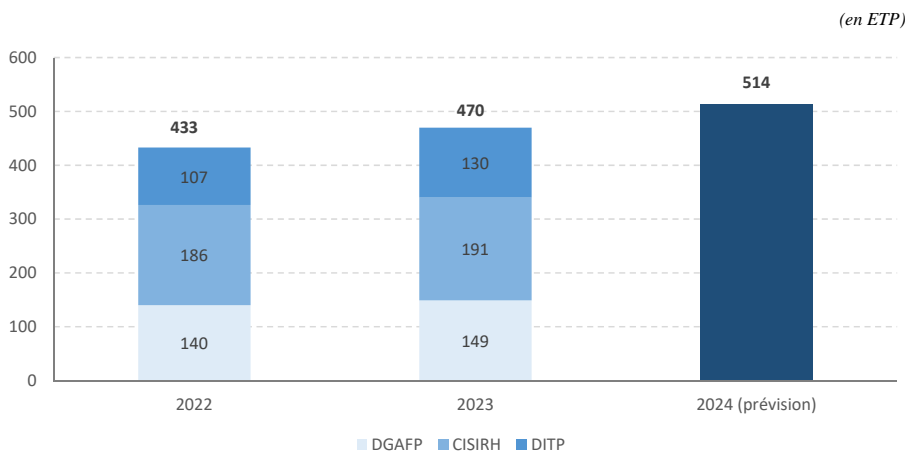
Les dépenses de personnel de la DGAFP, de la DITP et du CISIRH s'élevaient en 2024 à **48,37 millions d'euros en AE et en CP**, soit une augmentation de 9,85 millions d'euros depuis la LFI pour 2022.

- Le plafond d'emplois, fixé à **514 ETPT**, est en augmentation de 44 ETPT par rapport à 2023 (470 ETPT). Il a été construit afin de tenir compte d'un effet d'extension en année pleine du schéma d'emplois prévisionnel de 2023 à hauteur de 17 ETPT, ainsi que de la création de 27 ETPT correspondant à la hausse du schéma d'emplois pour 2024.

- Le schéma d'emplois du programme 368 prévu en 2024 s'élève à **+ 48 ETP, tous attribués à la DITP**, ce qui correspondrait à un plafond d'emplois de 167 ETPT pour cette direction. Ils seraient répartis ainsi : 23 ETP seraient créés en administration sociale à des fins de ré-internalisation des compétences de conseil (+ 20 ETP) et de développement d'application (+ 3 ETP), tandis que 25 ETP seraient destinés à consolider le réseau des laboratoires territoriaux d'innovation.

La trajectoire envisagée du schéma d'emplois est de - 2 ETP en 2025, dont - 7 ETP pour la restitution des renforts temporaires accordés en 2023 à la DGAFP au titre de la réforme des rémunérations et des carrières et de la poursuite de la codification de la partie réglementaire du code général de la fonction publique. Cette diminution serait partiellement compensée par l'attribution de 5 ETP à la DITP au titre du réseau des laboratoires territoriaux d'innovation.

PLAFONDS D'EMPLOIS POUR LES ANNÉES 2022 À 2024 SUR LE PROGRAMME 368



Note : La répartition par service des emplois pour 2024 n'est pas encore établie au stade du PLF pour 2024.

Source : *commission des finances*.

La rapporteure spéciale entend porter une attention particulière au bon emploi de ces moyens humains supplémentaires, le plafond d’emplois du programme ayant augmenté de 81 ETP depuis sa création en 2022.

Les principaux facteurs d’évolution en 2023 de la masse salariale relevant du programme 368 sont les suivants :

– la valorisation du schéma d’emplois pour 3,73 millions d’euros hors compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*, qui résulte de l’extension en année pleine du schéma d’emplois 2022 (1,46 million d’euros hors CAS *Pensions*) et de l’effet en 2023 du schéma d’emplois 2023 (2,26 millions d’euros hors CAS *Pensions*) ;

– le glissement vieillesse technicité (GVT) solde, chiffré à 0,21 million d’euros en 2023, dont 0,69 million d’euros au titre du GVT positif et – 0,48 million d’euros au titre du GVT négatif ;

– les mesures catégorielles, pour 0,79 million d’euros dont :

- 0,20 million d’euros au titre de la revalorisation du régime indemnitaire des cadres supérieurs dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique ;

- 0,18 million d’euros au titre de l’introduction d’une part variable systématique pour les agents contractuels de catégorie A+ et A ;

- 0,17 million d’euros au titre du relèvement du complément indemnitaire annuel et de la revalorisation de l’indemnité de fonctions, de sujétions et d’expertise (IFSE) des agents de catégorie A ;

- 0,16 million d’euros au titre de l’attribution de cinq points d’indice à tous les agents à partir du 1^{er} janvier 2024 ;

- 0,06 million d’euros pour la revalorisation de la rémunération des agents contractuels ;

- 0,02 million d’euros au titre de la poursuite de la mise en place d’un complément indemnitaire annuel pour les agents titulaires et contractuels de catégorie B et C ;

– les mesures générales pour 0,24 million d’euros, dont :

- 0,21 million d’euros du fait de la revalorisation du point d’indice de la fonction publique de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023.

- 0,03 million d’euros au titre de la garantie individuelle de pouvoir d’achat (GIPA).

La rapporteure spéciale considère que le programme 368 ne contribue pas à la clarté de la maquette budgétaire de la mission *Transformation et fonction publiques*.

En effet, confier la tutelle du programme 368 au secrétariat général des ministères économiques et financiers, qui a déjà la responsabilité du programme 218, ne semble pas un choix cohérent avec le reste des programmes de la mission. Le ministère de la transformation et de la fonction publiques étant de plein exercice et ayant autorité sur la DGAFP et la DITP, il semblerait préférable qu'il soit responsable du pilotage de leurs emplois et de leurs dépenses de personnel, qui pourraient être inscrits respectivement sur les programmes 148 et 349.

SECONDE PARTIE : ALORS QUE LE BUDGET DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS ÉTAIT EN FORTE CROISSANCE DEPUIS LA CRISE SANITAIRE, 2024 MARQUERAIT LE RETOUR À UNE TRAJECTOIRE PLUS CONVENTIONNELLE

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux programmes qui portent des dotations définies par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et permettent de soutenir par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire :

– le **programme 551** est constitué de la **dotation pour mesures générales en matière de rémunération**, qui a pour objet de prévoir des crédits pour les dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiale ;

– le **programme 552** est le support de la **dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (DDAI)** : il vise à répondre aux surcoûts exceptionnels sur un programme d'une autre mission qui ne pourraient être couverts par les crédits alloués par la loi de finances initiale.

La mission *Crédits non répartis* regroupe des crédits indicatifs, c'est-à-dire des crédits dont la dépense est difficilement prévisible et qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés. Contrairement aux autres programmes du budget général de l'État, ceux de la mission *Crédits non répartis* **ne contribuent pas à une politique publique définie et ne s'inscrivent pas dans une stratégie de performance**.

Les dotations sont tenues de répondre à un impératif de régularité exigeant au regard des facilités de mise à disposition des crédits qui y sont attachées. En effet, lorsque les sommes allouées à un programme ou une mission sur lesquels devrait s'imputer une dépense sont épuisées et que les possibilités de régulation budgétaire ont été étudiées, les crédits des programmes 551 et 552 peuvent être annulés et répartis par programme par :

– un arrêté du ministre chargé des finances qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel, s'agissant des crédits du programme 551 ;

– un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances pour les crédits du programme 552, le ministre devant informer du montant et du motif de cette répartition ainsi que des programmes concernés ⁽¹⁾, trois jours au moins avant la publication du décret, les présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(1) Article 11 de la LOLF tel que modifié par l'article 9 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de l'examen du Conseil d'État, par exception aux règles générales établies par la LOLF ⁽¹⁾.

En 2024, la mission *Crédits non répartis* bénéficierait de 810,53 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 510,53 millions d'euros en crédits de paiement en raison de la division par près de trois du budget du programme 552.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2023-2024
551 – Provision relative aux rémunérations publiques	80	285,53	+ 256,9 %	80	285,53	+ 256,9 %
552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	1 374	525	– 61,8 %	1 074	225	– 79,1 %
Total	1 454	810,53	– 44,3 %	1 154	510,53	– 55,8 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2024.

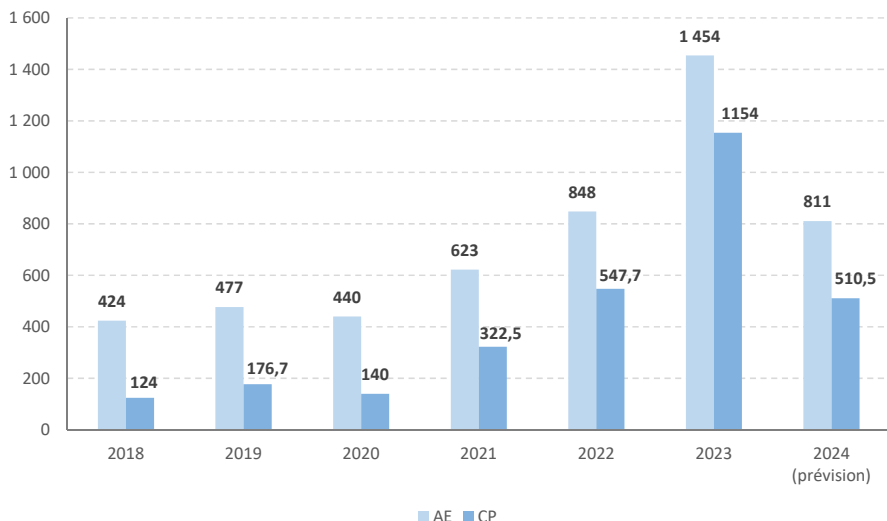
Alors que 3 847,7 milliards d'euros en AE et 3 547,7 milliards d'euros en CP avaient été ouverts en 2022 sur la mission *Crédits non répartis* ⁽²⁾, contre 1 454 milliards d'euros en AE et 1 154 milliards d'euros en CP en 2023, le budget pour 2024 représenterait une diminution de 44,3 % en AE et de 55,8 % en CP des crédits demandés par rapport à 2023. La crise sanitaire, le conflit russo-ukrainien et la mise en œuvre de mesures salariales en faveur de la fonction publique ayant justifié le renforcement des budgets pendant quatre années consécutives, cette baisse des crédits à l'échelle de la mission serait la première depuis 2020.

(1) Article 12 de la LOLF concernant les virements et transferts et article 13 de la LOLF pour les décrets d'avance.

(2) En incluant trois milliards d'euros en AE et en CP ouverts par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (deux milliards d'euros en AE et en CP sur le programme 551 et un milliard d'euros sur le programme 552).

CRÉDITS VOTÉS EN LOIS DE FINANCES INITIALES SUR LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS (2019-2023) ET PRÉVISION POUR 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

A. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EST EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2023, CONFIRMANT LA SOLLICITATION DÉSORMAIS SYSTÉMATIQUE DE CETTE DOTATION

Le présent projet de loi de finances prévoit un triplement par rapport à 2023 des montants alloués à la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, qui s'élèverait en 2024 à **285,5 millions d'euros en AE et en CP**.

En 2024, il est prévu que la dotation du programme 551 intègre :

– les évolutions statutaires de la couverture « Prévoyance » des agents publics de l'État, dans le cadre de la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics ;

– des mesures catégorielles interministérielles liées à l'attractivité de certains métiers en tension et à la réforme de la haute fonction publique ;

– le renforcement des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (45 ETP) ;

– le recrutement d'experts de haut niveau au profit du ministère de l'intérieur et des outre-mer (77 ETP).

Il convient de relever que l'analyse de l'écart par rapport à l'année précédente n'a qu'un sens limité. En effet, les mesures provisionnées au titre de la loi de finances initiale de l'année N sont, quant à elles, pérennes et directement portées sur le budget des ministères concernés lors de l'élaboration du PLF de l'année N+1. C'est ainsi le cas des mesures financées par la LFI pour 2023 à hauteur de 80 millions d'euros en AE et en CP, c'est-à-dire la prise en charge du « forfait mobilité durables »⁽¹⁾ ainsi que des mesures relatives à l'évolution des régimes indiciaires et indemnitaires des corps de la haute fonction publique qui ont intégré le 1^{er} janvier 2023 le corps des administrateurs de l'État.

Le montant en hausse de 205,5 millions d'euros en AE et en CP demandé pour 2024 s'expliquait principalement par l'incertitude entourant l'issue de la négociation « Prévoyance » avec les organisations syndicales, qui a été conclue entre-temps avec l'accord interministériel du 20 octobre 2023.

Ces montants en hausse restent néanmoins largement inférieurs aux ouvertures exceptionnelles de l'année 2022. En effet, la provision inscrite en loi de finances pour 2022 (423,7 millions d'euros en AE en CP) devait faire face à de nombreux besoins de financement, notamment à la suite des décisions annoncées à l'issue de la « conférence sur les perspectives salariales » du 6 juillet 2021⁽²⁾. En outre, la dotation a été abondée à hauteur de 2 milliards d'euros en AE et CP par la loi de finances rectificative du 16 août 2022 afin de financer le coût au second semestre 2022 de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice des agents de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022⁽³⁾.

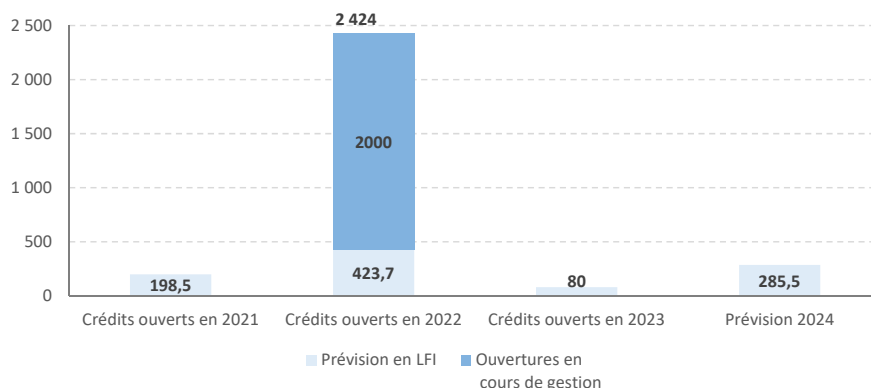
(1) Créé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et entré en vigueur en 2020, le forfait mobilité durables permet aux agents publics de pouvoir bénéficier du remboursement de tout ou partie des frais engagés au titre de leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage. Depuis la conférence salariale du 28 juin 2022, il est cumulable avec la prise en charge partielle par l'employeur de l'abonnement de transport en commun et le plancher de jours annuels de déplacements à vélo ou en covoiturage pour être éligible au dispositif, auparavant fixé à cent jours, a été supprimé.

(2) Bonification d'ancienneté d'un an pour tous les agents de catégorie C, harmonisation des ratios « promospromouvables » des agents de catégories B et C, versement de l'allocation forfaitaire de télétravail de 500 euros et création d'une allocation annuelle de 500 euros pour les agents exerçant les fonctions de maître d'apprentissage dans la fonction publique d'État.

(3) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

MONTANTS OUVERTS SUR LE PROGRAMME 551 DEPUIS 2021 ET PRÉVISION POUR 2024

(AE et CP, en millions d'euros)



Note : Les crédits ouverts représentent le montant maximal atteint en cours d'année, sans tenir compte des annulations de crédits en lois de finances rectificatives en fin de gestion.

Source : *commission des finances*.

La Cour des comptes relève que le programme 551 est « systématiquement sollicité depuis 2019, principalement pour le financement des décisions prises lors des rendez-vous salariaux annuels »⁽¹⁾. Elle recommande à ce titre d'améliorer les informations contenues dans les documents annexés au projet de loi de finances pour le programme 551 et d'y préciser « la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires » et leur ordre de grandeur budgétaire.

Si l'évaluation du coût des mesures prises en application des conclusions de la négociation « Prévoyance » avec les organisations syndicales est trop incertaine à ce stade, la nature des mesures catégorielles interministérielles ayant vocation à être financées par la dotation aurait pu être précisée. Le coût des ajouts d'ETP au profit des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines et du ministère de l'intérieur et des outre-mer aurait également pu faire l'objet d'une estimation. En outre, dans le cas du financement de ces ETP supplémentaires, il aurait été pertinent de justifier que leur répartition par programme ne pouvait « être déterminée avec précision au moment du vote des crédits », conformément au 2^o du I de l'article 7 de la LOLF.

Le recours régulier à la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, contrairement à la pratique de la décennie précédente, renforce d'autant plus l'enjeu de bonne information des parlementaires.

Ainsi, comme le recommande la Cour des comptes, **la rapporteure spéciale est favorable à la mention dans le prochain projet de loi de finances d'un ordre de grandeur indicatif des mesures financées par le programme 551.**

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Crédits non répartis, mai 2023, p. 25.*

B. LES MONTANTS ALLOUÉS À LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES SONT EN FORTE DIMINUTION ET SE RAPPROCHENT DES PRÉVISIONS INITIALES D'AVANT 2023

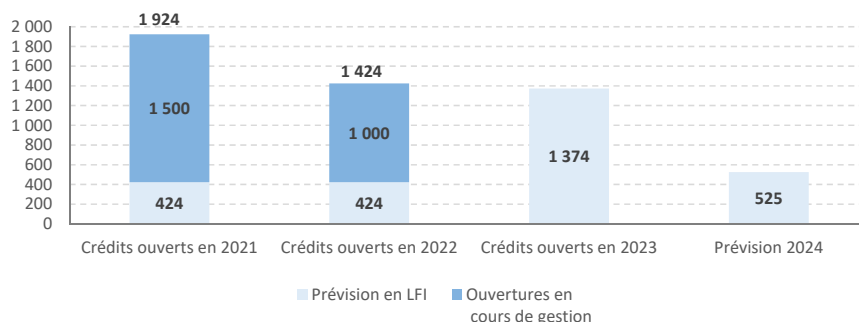
L'intérêt de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été conforté depuis l'année 2020 : dans l'attente de l'adoption des lois de finances rectificatives, elle avait permis de couvrir d'importants besoins de financement. Des ouvertures massives de crédits ont été effectuées sur le programme 552 depuis 2020 afin de répondre aux conséquences de la crise sanitaire et des tensions internationales accrues. L'exercice 2021 avait par exemple confirmé pour la Cour des comptes « la pertinence de cette dotation pour parer aux aléas » ⁽¹⁾, malgré l'absence de recours au programme 552 en raison de l'amélioration de la situation économique.

Si les montants ouverts chaque année en loi de finances initiales (LFI) demeuraient identiques (424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP), le programme 552 était ensuite abondé en cours de gestion. La Cour des comptes recommandait ainsi en 2021 de relever le niveau de la dotation en LFI au regard de la persistance de la crise sanitaire. En 2023, il a donc été fait le choix d'élever la prévision initiale de la DDAI à un niveau similaire aux crédits ouverts sur l'année depuis 2020. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2023 a porté son montant à 1 374 millions d'euros en AE et 1 074 millions d'euros en CP ⁽²⁾.

Le PLF pour 2024 marquerait un retour à des montants proches des prévisions d'avant l'année 2023 : le montant de la DDAI s'élèverait en 2024 à 525 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP.

MONTANTS OUVERTS SUR LE PROGRAMME 552 DEPUIS 2021 ET PRÉVISION POUR 2024

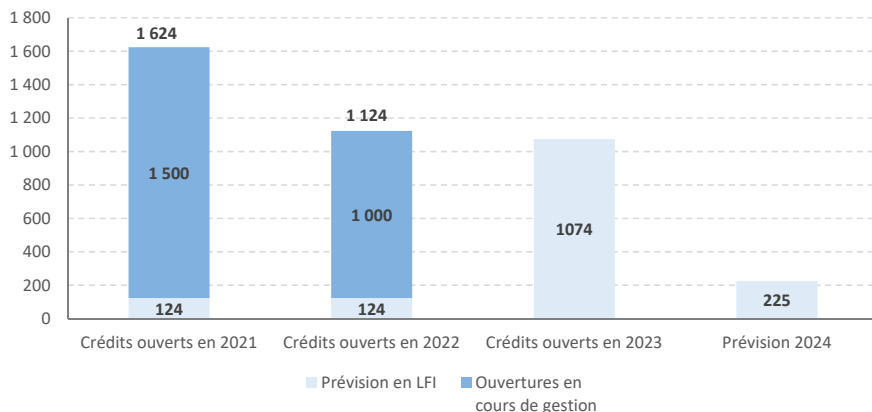
(AE, en millions d'euros)



(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Crédits non répartis, mai 2023, p. 26.

(2) Le projet de loi de finances pour 2023 prévoyait à l'origine d'allouer 2 074 millions d'euros en AE et 1 774 millions d'euros en CP au programme 552. La réduction d'un milliard d'euros des crédits du programme 552 à la suite de l'adoption en première lecture au Sénat de l'amendement n° II-7, déposé par les sénateurs Albéric de Montgolfier et Claude Nougein, n'a été que partiellement compensée en nouvelle lecture par le Gouvernement avec son amendement n° 692 abondant de 300 millions d'euros en AE et en CP le programme 552.

(CP, en millions d'euros)



Note : Les crédits ouverts représentent le montant maximal atteint en cours d'année, sans tenir compte des annulations de crédits en lois de finances rectificatives en fin de gestion.

Source : commission des finances.

Les crédits du programme 552 seraient en forte diminution par rapport à 2023, où les aléas susceptibles d'intervenir en raison du contexte socio-économique international avaient justifié une dotation importante similaire aux années de crise sanitaire. Le montant des crédits inscrits sur cette dotation pour 2024 apparaît en cohérence avec l'exécution des crédits de ce programme sur les exercices précédents.

À l'instar de la LFI pour 2023, la différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP s'explique par la constitution d'une provision spécifique en AE, qui a pour objet de couvrir des demandes non prévues en cours d'année qui n'auraient pas pu être anticipées, comme par exemple l'engagement de nouveaux baux.

Ainsi, **la rapporteure spéciale salue la reprise d'une trajectoire budgétaire conventionnelle sur la mission *Crédits non répartis* pour les années 2024 à 2026, en cohérence avec les circonstances nouvelles par rapport à la période exceptionnelle 2020-2023**. Si les montants inscrits demeurent significatifs et permettront d'utiliser la flexibilité d'usage de la dotation, leur réduction par rapport à 2023 tient compte de l'exécution des années précédentes et diminue le risque de sous-consommation massive des crédits.

La rapporteure spéciale restera attentive tout au long de l'année 2024 à l'usage de la DDAI et aux éventuels montants annulés en cours de gestion.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 30 octobre 2023, la commission des finances a examiné les crédits des missions Transformation et fonction publiques et Crédits non répartis.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

*Après avoir examiné les amendements de crédits et **adopté l'amendement II-CF2991 (amendement II-3914)**, la commission a, suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, **adopté** les crédits de la mission Transformation et fonction publiques **ainsi modifiés**.*

*La commission a également **adopté l'amendement II-CF1326 (amendement II-3908)** portant modification de l'état G pour la mission Transformation et fonction publiques.*

*La commission des finances a poursuivi par **l'adoption**, avec l'avis favorable de la rapporteure spéciale, des crédits de la mission Crédits non répartis **non modifiés**.*

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. La mission dont je suis la rapporteure spéciale a pour but de mettre en œuvre la transformation de la fonction publique, c'est-à-dire de rendre cette dernière plus efficiente et proche des usagers, et d'améliorer la qualité du service public, tout en assurant aux agents des conditions de travail à la hauteur de leur engagement ; elle n'a pas vocation à porter l'ensemble des dépenses se rapportant à l'activité de la fonction publique. C'est donc à l'aune de ces objectifs précis qu'il nous faut apprécier la prévision budgétaire proposée pour 2024.

Je réitère mes regrets, exprimés l'année dernière, sur la complexité de la maquette budgétaire.

Je tiens à souligner que le projet de loi de finances marque un soutien résolu et une réelle ambition en faveur de la fonction publique. Les ouvertures de crédits demandées pour la mission *Transformation et fonction publiques* en 2024 augmenteraient ainsi de 379,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et diminueraient de 64,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit des montants totaux de près de 1 200 millions d'euros en AE et de 1 096 millions d'euros en CP.

Je retiens plusieurs grandes orientations dans les choix effectués pour cette mission.

Tout d'abord, l'engagement en faveur de la rénovation des bâtiments de l'État et de ses opérateurs se renforce. En effet, les AE demandées pour le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* sont multipliées par près de quatre, à hauteur de 654,84 millions d'euros, en raison du lancement d'un nouveau programme de rénovation énergétique des bâtiments de l'État pour une enveloppe d'environ 1,2 milliard d'euros sur quatre ans. Ce programme a vocation à succéder au plan de rénovation des cités administratives, qui devrait s'achever avec la rénovation de trente-six cités et sur lequel j'ai publié un rapport d'étape dans le cadre du dernier Printemps de l'évaluation.

Deuxièmement, nous constatons une très forte augmentation des crédits en faveur de la transformation numérique des administrations publiques. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 352 *Innovation et transformation numériques*, porté

par la direction interministérielle du numérique (Dinum), s'élèveraient en 2024 à 74,1 millions d'euros, contre 10,6 millions d'euros en 2023. Cette croissance s'explique par l'intégration de 50 millions d'euros de crédits en faveur de l'accompagnement numérique de la transition écologique, qui s'inscrivent dans la feuille de route « France nation verte », pilotée par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE). En outre, 12 millions d'euros seraient consacrés à l'accessibilité numérique au sein des administrations. Je salue ce budget renforcé, qui traduit les orientations stratégiques de la nouvelle feuille de route de la Dinum, publiée en 2023.

Troisièmement, si la sortie de l'Institut national du service public (INSP) du périmètre de la mission diminue les crédits consacrés au programme 148 *Fonction publique*, je retiens surtout l'augmentation résolue des crédits de l'action sociale interministérielle. Le budget de l'INSP, qui représentait 39,1 millions d'euros en 2023, est désormais porté par le programme 129 de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, à la suite du transfert de la tutelle de l'établissement à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese), placée auprès de la Première ministre. Si cette décision se comprend sur le plan budgétaire, je regrette que la mission *Transformation et fonction publiques* ne contienne plus les crédits de cet opérateur majeur, concerné au premier plan par les grandes réformes de la fonction publique initiées lors du quinquennat précédent. Je note néanmoins le soutien continu à l'action sociale interministérielle, qui verrait ses crédits augmenter de 9 % en AE et de 9,7 % en CP par rapport à 2023, principalement en raison de l'évolution des aides aux réservations de places en crèches et de travaux de rénovation de restaurants interadministratifs. En outre, l'augmentation du nombre d'élèves au sein des instituts régionaux d'administration (IRA) – il y aura 140 élèves stagiaires supplémentaires en 2025 – est une étape forte qui marque le renforcement de l'encadrement intermédiaire de l'État.

Enfin, je relève une croissance légère des dépenses de personnel de la mission, qui représenteraient 53,2 millions d'euros, soit 4,9 % des CP de la mission en 2024, en augmentation de 0,9 million d'euros par rapport à 2023 : la hausse des crédits de personnel de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) de 4,9 millions d'euros, qui est une excellente nouvelle compte tenu de l'ampleur des tâches assignées à cette administration, est en partie compensée par la baisse de 3 millions d'euros des crédits de titre 2 inscrits sur le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

Ainsi, le budget de la mission *Transformation et fonction publiques* demandé pour 2024 traduit une augmentation significative des crédits en faveur de la rénovation des bâtiments de l'État, de l'action sociale interministérielle, de l'accompagnement numérique de la transition écologique, mais également de l'encadrement intermédiaire de l'État avec l'augmentation du nombre d'élèves au sein des IRA.

L'effort de renforcement de l'attractivité de la fonction publique est mis en évidence par la construction d'une nouvelle trajectoire en matière de rémunération et de parcours de carrière.

Comme l'année passée, j'ai intégré une annexe, qui porte sur l'incubateur des services numériques de l'État, beta.gouv.fr, pour illustrer le rapport spécial, difficile à appréhender.

Article 35 et état B : *Crédits du budget général*

Amendement II-CF2991 de Mme Nadia Hai

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Il vise à augmenter de 100 millions d'euros les crédits immobiliers de la gendarmerie nationale.

Il convient de souligner que le programme 348 n'a pas vocation à financer la rénovation de l'ensemble du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs : les dépenses immobilières publiques sont avant tout portées par le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, la mission *Plan de relance* et, surtout, les programmes budgétaires propres à chaque ministère.

S'il me semble donc idéalement préférable de financer les dépenses immobilières de la gendarmerie par le programme 152 qui lui est dédié, je soutiens tout de même cet amendement que j'ai cosigné.

La commission adopte l'amendement II-CF2991.

Amendement II-CF1333 de Mme Charlotte Leduc

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Il vise à abonder les crédits dédiés à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments de l'État, ce dernier devant se montrer exemplaire dans ce domaine.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. L'avis est défavorable car le programme 348 n'a pas vocation à financer la rénovation de l'ensemble du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, alors que quarante-sept ministères assurent leurs propres dépenses immobilières.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). La collègue Obono m'a tout à l'heure mis en cause en affirmant que j'aurais été en désaccord avec la présidente Le Pen sur les crédits affectés à l'Assemblée nationale. Je viens de vérifier, il n'y a évidemment aucune différence entre mes positions et celles que Mme Le Pen a défendues au bureau de l'Assemblée.

Nous pensons que nous pouvons faire mieux en gérant différemment le même montant d'argent public, quand La France insoumise pense que tout problème doit être réglé par une hausse des dépenses publiques.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1442 de Mme Charlotte Leduc

Mme Danièle Obono (LFI-NUPES). Nous demandons le déploiement d'un plan de 210 millions d'euros destiné à améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite aux bâtiments de l'État et des universités. Des engagements ont été pris dans ce domaine il y a plusieurs années, mais ils n'ont toujours pas été tenus. Il est temps de financer ces travaux.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. À nouveau, le programme 348 n'a pas vocation à financer les dépenses immobilières de l'ensemble du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs ; ce sont aux ministères et aux universités de les prendre en charge. Les crédits supplémentaires que vous proposez ne correspondent pas à l'objet du programme 348 : la maquette budgétaire est suffisamment complexe, évitons de rajouter des crédits qui n'ont pas de lien avec les programmes. L'avis est défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1431 de Mme Eva Sas

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Cet amendement d'appel vise à abonder à hauteur de 100 millions d'euros les crédits alloués à la rénovation des bâtiments de l'État. Ce patrimoine est composé de 192 000 bâtiments d'une surface totale de 94 millions de mètres carrés. Nous ne pouvons pas attendre 2030 pour engager une rénovation volontariste du patrimoine immobilier ; si les 552 millions d'euros de crédits de paiement prévus par le programme 348 étaient entièrement dévolus à la rénovation, moins de 1 % du parc bénéficierait d'une rénovation complète.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Les autorisations d'engagement du programme 348 sont multipliées par quatre et atteignent près de 655 millions d'euros. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) aura déjà beaucoup à faire avec l'enveloppe allouée alors que le plan de rénovation des cités administratives n'est pas encore achevé. Vous l'avez dit, la rénovation énergétique de l'ensemble des bâtiments du parc doit se conduire sur plusieurs années ; je partage avec vous l'intérêt pour la planification et l'ambition pluriannuelle et je souhaite autant que vous l'élaboration d'une loi de programmation de la transition énergétique.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2756 de M. Jean-Philippe Tanguy

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). L'amendement vise à supprimer les crédits de 1,8 million d'euros alloués au ministère – si on peut le nommer ainsi – de M. Olivier Véran, qui a une vision bien personnelle de la philosophie péripatéticienne, puisqu'il pense qu'il suffit de se promener pour dire des choses intéressantes, ce qui n'est pas le cas. Son action politique consiste à se rendre dans les villes administrées par le Rassemblement national pour inventer des problèmes et dénoncer des situations imaginaires, les maires de ces communes ayant tous été largement réélus au suffrage universel – de nombreux députés de notre parti ont, en outre, été élus dans ces villes.

À quoi servent ces crédits si ce n'est à financer un ministère de la propagande ? Avant qu'un problème judiciaire n'apparaisse, je vous propose de supprimer ces dotations.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Votre amendement vise à supprimer les crédits alloués au centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) de la DITP : je ne partage évidemment pas vos critiques contre cet organe, essentiel au renforcement des démarches participatives et au rapprochement entre les usagers et les administrations. Il conseille et accompagne ces dernières dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs démarches de participation citoyenne, et pilote la plateforme de la participation citoyenne, en lien avec les ministères, avec le souci de rendre compte en détail des objectifs, des modalités et des suites de chaque concertation initiée par l'État. Alors qu'il convient de se féliciter du renforcement des moyens alloués à la participation citoyenne en 2024, votre amendement signifierait un arrêt brutal de cette dynamique. L'avis est donc défavorable.

M. Robin Reda (RE). Je m'étonne de vos propos, monsieur Tanguy, car vous semblez penser que la consultation des citoyens crée des problèmes. Il me semble au contraire que, consultés, nos compatriotes apportent des solutions. Il est de notre devoir de les écouter et de bâtir des solutions avec eux.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Alors que l'on cherche des économies, je m'étonne que tout le monde me tombe dessus pour contester le fait que M. Véran ne sert évidemment à rien pour l'intérêt public, mais sans doute beaucoup pour préparer malheureusement la suite du macronisme.

Le général de Gaulle avait inventé un instrument très intéressant pour consulter les citoyens : le référendum. Quelque chose me dit cependant que les Français ne seront pas plus consultés lors de ce quinquennat que lors des précédents : vous continuez ainsi à magistralement incarner le pire de la gauche et de la droite.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1445 de Mme Charlotte Leduc

M. Hadrien Clouet (LFI-NUPES). L'espace numérique est certes immatériel, mais il se révèle aussi excluant que les espaces physiques pour les personnes en situation de handicap. Dans notre pays, 60 % des démarches administratives ne sont pas accessibles à l'ensemble de la population ; il n'y en a même que 1 % d'intégralement conforme au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité. Ainsi, des textes ne sont pas convertibles en logiciels sonores, des couleurs ou des fenêtres sont superposées et ne peuvent pas être lues par l'ensemble de la population. Il s'agit d'un problème majeur car certains citoyens ne peuvent pas accomplir leurs démarches sans aide extérieure.

Il faut dès lors se doter des moyens budgétaires nécessaires pour procéder à une mise en conformité générale : l'amendement vise à consacrer 60 millions d'euros en cinq ans à ce rattrapage, hélas beaucoup trop tardif.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Vous proposez d'investir 60 millions d'euros en cinq ans, dont 12 millions en 2024, pour l'accessibilité numérique. Il s'agit précisément de la dotation dédiée à l'accessibilité que propose le PLF pour 2024, dans le programme 352 : votre amendement me semble donc pleinement satisfait.

La Dinum travaille déjà sur de nombreux services en faveur de l'accessibilité numérique : elle offre aux services de l'État des accompagnements sur l'accessibilité des démarches en ligne et elle édite le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité ; en outre, en 2023, un nouveau marché « design inclusif et accessibilité », piloté par la direction des achats de l'État (DAE) en partenariat avec la Dinum, a été passé pour simplifier l'achat de prestations par tous les ministères et certains établissements publics.

L'avis est défavorable.

M. Hadrien Clouet (LFI-NUPES). Si jamais le montant vous semble trop faible, nous sommes tout à fait disposés à soutenir un sous-amendement de votre part qui l'augmenterait ; les cibles que vous indiquez nous semblent d'ores et déjà insuffisantes.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF2823 de Mme Caroline Parmentier.

Amendement II-CF1323 de M. Manuel Bompard

Mme Danièle Obono (LFI-NUPES). Il vise à mettre un terme à la précarisation et au recul de la fonction publique, lequel s'opère au bénéfice du secteur privé. Comme l'a montré le collectif Nos services publics, les dépenses publiques ont augmenté en montant, en valeur et en personnel depuis vingt ans, mais à un rythme inférieur à la croissance des besoins. Lorsqu'il n'est pas répondu à ces derniers, le secteur privé le fait et engrange les bénéfices. La contractualisation s'est effectuée au détriment de la qualité et des conditions de travail des

agents. Voilà pourquoi nous souhaitons investir pour réduire la précarité et la contractualisation.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. L'avis est défavorable. Votre amendement porte sur plusieurs sujets : le recours à l'externalisation dans la fonction publique, le nombre de fonctionnaires, ou encore la qualité du service public. Or aucun de ces thèmes ne concerne directement les crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*, lesquels ne financent pas la politique d'achat de l'État, ni le niveau des dépenses de personnel de ce dernier.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette les amendements II-CF2824 et II-CF2822 de Mme Caroline Parmentier.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons à l'avis de la rapporteure spéciale et aux explications de vote sur les crédits de la mission.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Mon avis est favorable.

M. Robin Reda (RE). Les crédits de la mission *Transformation et fonction publiques* accusent une légère baisse de 5,7 % pour atteindre 1,09 milliard d'euros : cette évolution témoigne d'une dépense publique maîtrisée.

Les crédits font la part belle à la performance énergétique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs. Les crédits du programme 348 portant sur la rénovation thermique progressent de 66 % en un an. Je veux également saluer la hausse sensible des crédits du programme 352, lesquels financent la transformation numérique et la transition écologique des services de l'État, le renforcement du FTAP et l'augmentation des moyens de la DITP, qui accompagne les ministères dans leurs projets de transformation.

Les crédits de la mission expriment à la fois le souhait d'une sobriété administrative et la volonté d'accompagner la fonction publique dans la rénovation thermique, la transformation numérique et la modernisation. Le groupe Renaissance votera évidemment en faveur de leur adoption.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous voterons contre l'adoption de ces crédits.

Je tiens à dire à quel point il est choquant qu'un ministre de la République utilise de l'argent public pour dénigrer en permanence le principal parti d'opposition. À ce titre, je m'étonne du silence des autres partis d'opposition et même de certains partis de la majorité qui ont toujours défendu des principes démocratiques – je pense notamment au MoDem. Les principes s'appliquent à tout le monde : M. Véran fait actuellement la tournée des communes administrées par le Rassemblement national, mais méfiez-vous, il fera peut-être un jour celle des villes où vous êtes élus. Ce jour-là, nous vous soutiendrons parce que nous défendons des principes, mais je remarque que nous sommes les seuls.

Mme Danièle Obono (LFI-NUPES). Le rejet de nos amendements et des propositions d'amélioration laisse ce budget loin de ce qu'il devrait être. Contrairement aux propos de la rapporteure spéciale invoquant des dépenses extérieures au périmètre de cette mission, nous pensons qu'il faudrait augmenter les crédits de celle-ci. Vous prenez une orientation opposée, donc nous ne pouvons pas soutenir ce budget.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Nous souhaitons rationaliser et coordonner les dépenses de la mission : il s'agit pour nous d'un principe essentiel. Nous nous abstenons

M. Gérard Leseul (SOC). Abstention.

M. Mohamed Laqhila (Dem). La mission *Transformation et fonction publiques* dispose d'un budget important de 1,1 milliard d'euros pour 2024, dont 74 millions sont alloués au programme 352, lequel connaît une hausse très sensible de ses crédits. Ce budget vise à soutenir la transformation numérique de l'État et la rénovation énergétique des cités administratives. En outre, les ressources de l'action sociale interministérielle progressent de 158 millions d'euros, afin d'améliorer les conditions de vie des agents de l'État et de leurs familles.

Le groupe Démocrate votera en faveur de l'adoption des crédits de la mission.

Mme Lise Magnier (HOR). Nous voterons pour l'adoption des crédits.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Plusieurs baisses de crédits et insuffisances de moyens nous interrogent et nous inquiètent. Tout d'abord, les ressources allouées au programme 349 *Transformation publique* connaissent une forte attrition, alors que celui-ci doit contribuer au financement des réseaux de laboratoires d'innovation territoriale.

Comme je l'avais déjà souligné l'an dernier, les conseillers numériques de France Services jouent un rôle déterminant auprès de nombreux citoyens ; pourtant, ce programme demeure essentiellement à la charge des porteurs de projet que sont les collectivités territoriales. En 2020, le coût moyen d'une maison France Services atteignait environ 110 000 euros ; en décomptant le forfait de 30 000 euros, le reste à charge moyen pour les porteurs de projet atteint 80 000 euros, alors que ces services étaient auparavant assurés par l'État. En d'autres termes, le forfait finance à peine plus du quart des coûts de fonctionnement d'une maison France Services : c'est largement insuffisant et cela participe au non-recours aux droits. Nous appelons à la hausse du forfait afin de réduire le reste à charge des collectivités territoriales ; au nom de celles-ci, nous voterons contre ce budget.

La commission adopte les crédits de la mission Transformation et fonction publiques modifiés.

Article 38 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF2714 de Mme Marie-France Lorho.

Amendement II-CF2715 de Mme Marie-France Lorho.

M. Philippe Lottiaux (RN). Il vise à créer un indicateur sur le taux de pourvoi des postes de secrétaire de mairie. L'objectif est d'obtenir des éléments précis sur la situation de cette profession en tension.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. L'amendement ne concerne pas la mission *Transformation et fonction publiques*, qui ne porte pas de moyens qui viseraient à renforcer l'attractivité du poste de secrétaire de mairie. L'avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*Contre l'avis de la rapporteure spéciale, la commission **adopte** l'amendement II-CF1326 de M. Manuel Bompard.*

Après l'article 59

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission **rejette** l'amendement II-CF1376 de Mme Charlotte Leduc.*

Article 35 et état B : Crédits du budget général

*La commission **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis **non modifiés**.*

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Direction de l'immobilier de l'État (DIE) :

– M. Alain Resplandy-Bernard, directeur ; M. Jérôme Bonherbe, sous-directeur DIE1.

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

– M. François Charmont, directeur, adjoint à la directrice générale ; M. Guillaume Tinlot, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières.

Table ronde des syndicats représentatifs de la fonction publique :

– **CGT Fonction publique** : M. Gilles Oberrieder ;

– **UNSA Fonction publique** : M. Luc Farré, secrétaire général, et M. Stéphane Daval, conseiller national.

Des questionnaires ont également été envoyés à :

– la **direction interministérielle de la transformation publique (DITP)** ;

– la **direction interministérielle du numérique (DINUM)** ;

– le **secrétariat général pour les ministères économiques et financiers** ;

– l'**Institut national du service public (INSP)** ;

– la **FGF-FO** et la **CFDT Fonctions publiques**.

*