



N° 341

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2022

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LE PROJET DE LOI (n° 273)
de finances pour 2023

TOME IX

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

PAR MME CÉCILE UNTERMAIER,
Députée

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2022 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **60 % des réponses** au questionnaire thématique étaient parvenues à votre rapporteure pour avis.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE ..	7
1. La mission <i>Transformation et fonction publiques</i>	7
2. Le programme 148 <i>Fonction publique</i>	7
I. ACTION 01 : FORMATION DES FONCTIONNAIRES	10
1. Les dépenses de formation interministérielle	10
2. La subvention pour charge de service public versée à l'INSP.....	11
3. La subvention pour charge de service public versée aux IRA.....	19
4. Les dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics	21
II. ACTION 02 : ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	21
III. ACTION 03 : APPUI ET INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES	23
SECONDE PARTIE : LA DÉONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS, DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	25
I. LA RÉFORME DU CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE ET SA MISE EN OEUVRE	26
A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ ET RENFORCÉ	26
1. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.....	26
2. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.....	26
B. UNE DIFFUSION PROGRESSIVE DE LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE ..	27
1. La nomination des référents déontologiques n'est pas achevée	27
2. Une appropriation progressive par les administrations.....	29

II. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF QUI APPELLE DES APPROFONDISSEMENTS POUR PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE CULTURE DÉONTOLOGIQUE.....	31
A. DES MOYENS ENCORE TROP LIMITÉS.....	31
1. Un accompagnement des référents déontologiques à poursuivre	31
2. Des moyens de la Haute autorité à renforcer	32
B. UN DISPOSITIF QUI GAGNERAIT À ÊTRE ÉTENDU À D'AUTRES ACTEURS	32
1. Un champ qui pourrait être étendu à d'autres agents.....	32
2. Un nécessaire encadrement déontologique du recours aux cabinets de conseil	34
LISTE DE PROPOSITIONS	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES ENTENDUES.....	69

MESDAMES, MESSIEURS,

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

Pour l'année 2023, les crédits proposés pour le programme s'établissent à 286 millions d'euros. Ce montant traduit une légère baisse par rapport au budget de l'année précédente, mais se maintient à un niveau élevé lorsque l'on s'intéresse à l'évolution pluriannuelle.

Le programme retrace notamment les crédits de formation des fonctionnaires, à travers la subvention pour charge de service public versée à l'Institut national du service public (INSP), qui a remplacé l'École nationale d'administration (ÉNA), et aux cinq Instituts régionaux d'administration (IRA).

Le remplacement de l'ÉNA par l'INSP constitue un élément central de la réforme de la haute fonction publique, annoncée par le Président de la République en avril 2019.

Si, dans l'ensemble, cette réforme, qui tend à dynamiser et ouvrir les parcours de carrière, paraît aller dans le bon sens, du moins dans ses grands objectifs, plusieurs points d'attention doivent néanmoins être relevés.

Ainsi, la transformation de l'ÉNA en un INSP n'a pas été conduite sans heurts et n'est pas encore aboutie. La mise en extinction des corps des préfets et des sous-préfets a été accompagnée de garanties, mais il est essentiel de veiller au maintien d'un haut niveau de professionnalisation. La mise en extinction des corps diplomatiques, qui a été très mal vécue au Quai d'Orsay, risque d'affecter la qualité et le rayonnement notre réseau diplomatique : il est important d'y apporter des garanties. Ce rapport formule plusieurs recommandations à ce sujet.

S'agissant des IRA, la réforme de la scolarité intervenue en 2019 a permis des avancées, mais nécessite d'être corrigée. Surtout, les effectifs d'encadrement sont en tension, et doivent être renforcés.

Le programme retrace également les dépenses d'action sociale interministérielle, qui constituent un levier important pour renforcer l'attractivité de la fonction publique, en améliorant les conditions de vie des agents. À ce titre, certains dispositifs, et notamment le dispositif de réservation de places en crèches, mériteraient d'être renforcés.

J'ai choisi de consacrer la partie thématique de mon rapport à la question de la déontologie des agents publics, dans le contexte de la réforme de la haute fonction publique.

En effet, l'existence d'une fonction publique de carrière, recrutée essentiellement par concours, et guidée par des principes déontologiques essentiels que sont la probité, l'impartialité et la responsabilité, a longtemps constitué en France une protection contre les risques de conflits d'intérêts.

La réforme de la fonction publique, et notamment celle de la haute fonction publique, conduite depuis 2019, donne à ces questions une actualité nouvelle. L'ouverture du recrutement d'agents contractuels pour des postes de direction de la fonction publique, la suppression de nombreux corps de fonctionnaires et la dynamique de fonctionnalisation des emplois, ou encore la recherche de diversification des parcours des hauts fonctionnaires, dessinent un paysage inédit, que la déontologie doit appréhender.

Je considère la déontologie, non pas comme une contrainte, mais au contraire comme une protection supplémentaire offerte aux agents. La déontologie sécurise les parcours et contribue donc à les fluidifier. Elle amène à se poser des questions que l'on ne se serait pas posé autrement.

La culture déontologique se diffuse progressivement dans les ministères, et cette diffusion doit être poursuivie. Les administrations s'approprient progressivement le dispositif et ses exigences.

Des marges de progression demeurent toutefois, et le présent rapport présente six propositions pour approfondir le dispositif. Celles-ci tendent à renforcer les moyens consacrés à la déontologie, à étendre le champ des agents soumis au contrôle déontologique, et à y associer de nouveaux acteurs.

Enfin, comme l'a révélé la récente commission d'enquête du Sénat, le recours aux cabinets de conseil par l'État soulève des questions fondamentales, qui intéressent directement la fonction publique. La tendance croissante à externaliser, en dehors de l'administration, la réflexion portant sur les politiques publiques, interroge la capacité de notre État à disposer des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions les plus essentielles. Le recours aux cabinets de conseil doit être mieux encadré, rendu plus transparent, et il paraît important de prévoir dans la loi que ces cabinets soient soumis à des obligations déontologiques.

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

1. La mission *Transformation et fonction publiques*

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

Elle est dotée, en 2023, de 0,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement, et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement, en nette augmentation par rapport à 2022 (respectivement + 79 % et + 44 %).

MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES – PLF 2023

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

n°	Nom du programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
348	Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	165,9	21 %	552,7	48 %
349	Transformation publique	300,7	37 %	249,5	22 %
352	Innovation et transformation numériques	10,6	1 %	10,6	1 %
148	Fonction publique	280,5	35 %	286,0	25 %
368	Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	44,4	6 %	44,4	4 %
Total de la mission		802,1	100 %	1143,1	100 %

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

2. Le programme 148 *Fonction publique*

Le programme 148 *Fonction publique* constitue l'un des cinq programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*. Il concentre plus du tiers des AE et le quart des CP proposés pour la mission en 2023.

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

Il comporte **trois actions en 2023** :

– l’**action 01 Formation des fonctionnaires** (106,9 millions d’euros en AE et CP, près de 40 % des crédits) retrace les actions de formation interministérielle, le financement des opérateurs (l’Institut national du service public, qui a remplacé l’École nationale d’administration le 1^{er} janvier 2022, et les cinq Instituts régionaux d’administration), ainsi que les dispositifs de promotion de la diversité et d’ouverture de la fonction publique à tous les publics (Prépas Talents et bourses Talents) ;

– l’**action 02 Action sociale interministérielle** (144 millions d’euros en AE et 149,2 millions en CP, environ la moitié des crédits) finance des prestations individuelles et collectives visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l’État et de leurs familles ;

– l’**action 03 Appui et innovation des ressources humaines** (29,6 millions d’euros en AE et 29,9 millions en CP, environ 10 % des crédits) retrace notamment les crédits de plusieurs fonds, gérés par la DGAFP, qui financent le développement de projets de ressources humaines, ainsi que les crédits de fonctionnement et d’investissement du CISIRH.

PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE – PLF 2023

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

n°	Nom de l’action	AE		CP	
01	Formation des fonctionnaires	106,9	38 %	106,9	37 %
02	Action sociale interministérielle	144,0	51 %	149,2	52 %
03	Appui et innovation des ressources humaines	29,6	11 %	29,9	10 %
Total du programme		280,5	100 %	286,0	100 %

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

L’action 04 *Fonds d’accompagnement interministériel des ressources humaines* (FAIRH), qui avait été rattachée au programme 148 à l’occasion de la loi de finances pour 2022, a été supprimée dans le projet de budget 2023. Ce rattachement avait été opéré à la suite d’une recommandation de la Cour des comptes, afin de « *lutter contre la fragmentation budgétaire* » et de permettre une « *meilleure articulation* » entre le FAIRH et les autres fonds portés par le programme 148 ⁽¹⁾. Le FAIRH ne sera toutefois pas reconduit en 2023 : l’administration a ainsi indiqué à votre rapporteure que « *le financement de l’accompagnement RH des transformations sera dorénavant directement financé par les ministères* » ⁽²⁾.

(1) Mission Transformation et fonction publiques, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2021.

(2) Réponses au questionnaire budgétaire.

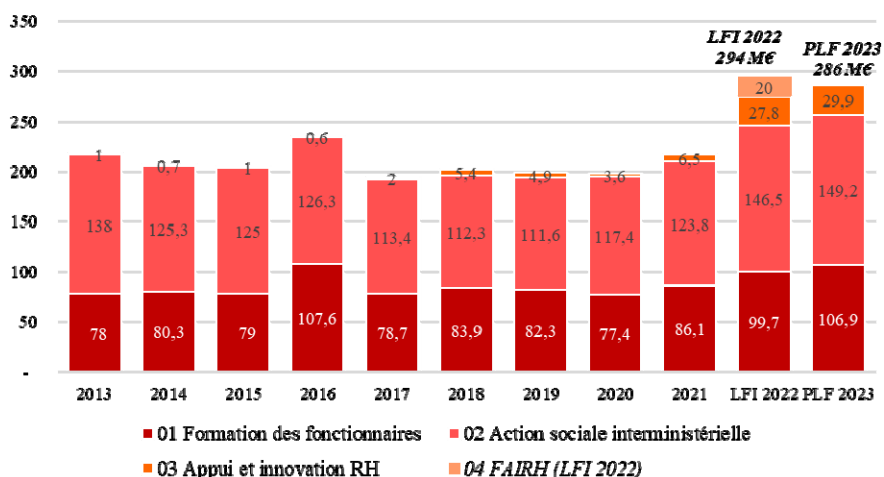
Les crédits de paiement proposés par le projet de loi de finances pour 2023 pour le programme 148 sont en légère diminution par rapport à l'année précédente, de 8 millions d'euros, soit -3% , cette diminution s'expliquant essentiellement par la suppression du FAIRH (-20 millions d'euros), partiellement compensée par diverses mesures (qui seront présentées à l'occasion du commentaire des crédits ouverts sur chaque action).

Cette évolution doit néanmoins être mise en perspective avec l'évolution pluriannuelle des crédits du programme.

Les crédits de paiement du programme connaissent en effet une relative stabilité entre 2013 et 2021, oscillant entre 194 et 234,4 millions d'euros, la moyenne des crédits consommés sur cette période s'établissant à 208 millions d'euros ⁽¹⁾.

Ils devraient connaître une forte hausse entre 2021 et 2022, pour atteindre 294 millions d'euros (+ 77 millions d'euros, soit $+36\%$). Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs, et notamment par la hausse de la subvention allouée à l'INSP, qui se substitue à l'ancienne ÉNA (+ 7 millions), le dispositif « Prépas Talents » (+ 7 millions), et le financement de la rénovation des restaurants inter-administratifs (+ 20 millions). Deux importantes mesures de périmètre achèvent le relèvement des plafonds : le rattachement du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH, + 20 millions d'euros) et du FAIRH (+ 20 millions d'euros).

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



Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : réponses aux questionnaires.

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

Votre rapporteure précise que les crédits présentés dans le graphique ci-dessus concernant l'année 2022 correspondent aux montants prévus, à l'inverse des crédits des années précédentes qui sont relatifs aux montants consommés ; toutefois, le taux d'exécution historiquement constaté à l'échelle du programme est élevé (entre 96 et 99 % depuis 2018), aussi la comparaison reste pertinente.

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

I. ACTION 01 : FORMATION DES FONCTIONNAIRES

L'action 01 *Formation des fonctionnaires* retrace les crédits des actions de formation interministérielle initiale et continue. Les crédits proposés pour 2023 se répartissent principalement entre :

- les actions de formation interministérielle (2,7 millions d'euros) ;
- le financement des opérateurs, à travers le versement de subventions pour charge de service public à l'INSP (39,1 millions) et aux IRA (42 millions) ;
- les dispositifs de promotion de la diversité et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics (20 millions).

Par rapport à la LFI 2022, les crédits sont en légère hausse (+ 4,4 millions d'euros en AE et + 7,2 millions en CP, soit + 7 %), du fait de la hausse des subventions pour charge de service public versées à l'INSP et aux IRA (+ 2,7 millions) et du renforcement du dispositif Talents (+ 1,7 million en AE et + 4,5 millions en CP).

1. Les dépenses de formation interministérielle

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

- à des crédits formation interministérielle centrale, pour 0,7 million d'euros, destinés au financement de formations à destination des agents aux fins de professionnalisation des filières transverses (numérique, immobilier de l'État, fonctions achats...) ;
- à des crédits de formation interministérielle déconcentrée, pour 1,5 million d'euros, destinés au financement de l'offre de formation interministérielle dans les territoires, en lien avec les IRA et les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ;
- à l'organisation de deux sessions de concours d'accès aux cinq IRA, pour 0,5 million d'euros.

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

Votre rapporteure relève néanmoins le manque d'informations disponibles sur l'effort de l'État employeur en matière de formation, la DGAFP ayant suspendu la publication des données relatives aux dépenses de formation, qui ne remplissaient pas les critères de qualité nécessaires. La DGAFP a indiqué qu'un nouveau référentiel méthodologique d'évaluation des coûts directs et indirects des formations était « *en phase d'appropriation par les ministères* » ⁽¹⁾, et devrait permettre, après 2023, de produire de nouveau ces données.

Votre rapporteure souligne la nécessité de disposer d'indicateurs de suivi fiables, afin d'accompagner au mieux la mise en place d'une réelle politique de formation des agents publics tout au long de la vie.

2. La subvention pour charge de service public versée à l'INSP

a. La création de l'Institut national du service public (INSP), élément central de la réforme de la haute fonction publique

L'action 01 retrace notamment la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à l'Institut national du service public, qui a remplacé l'ancienne École nationale d'administration le 1^{er} janvier 2022.

En 2023, le montant proposé pour la SCSP s'élève à 39,1 millions d'euros, en hausse de 0,8 million par rapport à 2022 du fait de la prise en compte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Le budget 2023 confirme donc la hausse qui avait été décidée lors de la discussion de la LFI 2022. Le budget de l'INSP avait été abondé à hauteur de 5,7 millions d'euros, pour financer notamment le développement d'un corps professoral permanent et les actions de formation continue ⁽²⁾.

Le remplacement de l'ÉNA par l'INSP constitue un élément central de la réforme de la haute fonction publique, annoncée par le Président de la République à l'issue du Grand débat national, en avril 2019 ⁽³⁾.

Missionné dès le mois suivant pour formuler des propositions de réforme de la haute fonction publique, M. Frédéric Thiriez, avocat, ancien membre du Conseil d'État, a remis son rapport au Premier ministre le 18 février 2020 ⁽⁴⁾. Il y proposait notamment d'« *organiser un tronc commun pour les élèves [hauts fonctionnaires] reçus aux différents concours* » et de « *transformer profondément*

(1) Réponses au questionnaire.

(2) Amendement n° 927 présenté par le Gouvernement, lors de l'examen du PLF 2022 en nouvelle lecture.

(3) [Conférence de presse](#) à l'issue du Grand débat national, le 25 avril 2019.

(4) [Propositions de la mission Haute fonction publique](#), présentées par Frédéric Thiriez, avocat aux Conseils avec Florence Méaux, déléguée aux cadres dirigeants de l'État et Catherine Lagneau, directrice adjointe de l'École des Mines de Paris, le 30 janvier 2020.

l'ÉNA en créant une nouvelle école d'administration publique, école d'application regroupant les administrateurs de l'État et les ingénieurs des corps techniques ».

Dans son discours prononcé à l'occasion de la convention managériale de l'État, le 8 avril 2021, le Président de la République a confirmé la suppression de l'École nationale d'administration et son remplacement par un Institut du service public, destiné à former les élèves administrateurs de l'État ⁽¹⁾.

À cette fin, l'ordonnance du 2 juin 2021, prise sur l'habilitation accordée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽²⁾, a ainsi considérablement modifié la formation initiale et le déroulement des parcours de carrière des hauts fonctionnaires, dans un objectif de dynamisation des carrières et d'ouverture de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

(1) [Intervention](#) du Président de la République Emmanuel Macron à l'occasion de la Convention managériale de l'État, le 8 avril 2021.

(2) Art. 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

**Le contenu de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021
portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État**

Outre la suppression de l'ÉNA et son remplacement par un INSP, l'ordonnance opère plusieurs changements qui transforment en profondeur les règles applicables à l'encadrement supérieur de l'État. Elle prévoit ainsi :

- la définition de la **notion d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État** (art. 1^{er}) ;
- l'élaboration d'une **stratégie pluriannuelle de l'État relative au pilotage des ressources humaines de l'encadrement supérieur**, définie à partir des lignes directrices de gestion interministérielle édictées par le Premier ministre (art. 2) ;
- l'introduction de **nouvelles modalités d'évaluation**, réalisées par des instances collégiales ministérielles ou interministérielles (art. 3) ;
- l'accompagnement des agents pour lesquels une **transition professionnelle** serait recommandée à l'issue des évaluations (art. 4) ;
- l'introduction de garanties d'indépendance pour l'exercice des missions au sein des inspections générales (art. 6), ouvrant la voie à leur **fonctionnalisation** ;
- de nouvelles modalités d'**accès aux fonctions juridictionnelles** et de déroulement de carrière pour les membres des juridictions administratives et financières – avec un fort encouragement à la mobilité, et la poursuite de l'ouverture aux contractuels –, ainsi que la fin de l'accès direct au Conseil d'État et à la Cour des comptes en sortie de scolarité à l'INSP (art. 7 à 9) ;
- la possibilité, pour les **statuts d'emplois, de déroger à certaines dispositions du statut général de la fonction publique** ne correspondant pas aux besoins des missions en question (art. 10), en lien avec la création programmée d'un corps des administrateurs de l'État.

L'ordonnance a ouvert un important chantier réglementaire, nécessitant la prise d'une vingtaine de mesures complémentaires, dont certaines seront évoquées *infra* ⁽¹⁾.

À titre liminaire, votre rapporteure relève que cette réforme majeure de notre organisation administrative n'a pas fait l'objet d'un véritable débat au Parlement. Si les objectifs de la réforme, qui tend à ouvrir et dynamiser les carrières, sont louables, celle-ci modifie profondément le fonctionnement de notre haute fonction publique. La réforme vient ainsi percuter les principes qui fondaient largement l'organisation des carrières des hauts fonctionnaires depuis l'ordonnance du 9 octobre 1945 ⁽²⁾, et notamment le primat d'une fonction publique de carrière, l'organisation en corps, ou l'indépendance des inspections générales.

(1) Voir le c du présent 2.

(2) Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

Bien que les statuts des fonctionnaires autres que juridictionnels relèvent du pouvoir réglementaire, et que le dépôt d'un projet de loi de ratification dans les délais prévus permette la mise en œuvre de la réforme ⁽¹⁾, **votre rapporteure considère qu'au vu des enjeux, un véritable débat portant sur cette réforme aurait mérité d'être organisé** ⁽²⁾.

S'agissant du **remplacement de l'ÉNA par l'INSP**, votre rapporteure considère que cette évolution **va dans le bon sens**, mais que **la transformation n'est pas encore achevée**.

Des évolutions prometteuses ont été décidées, et ont reçu un début de mise en œuvre. L'école a ainsi amorcé son ouverture sur le monde académique et de la recherche. Une réflexion sur les voies d'accès et les modalités d'organisation des concours a été organisée et devrait prochainement aboutir.

Votre rapporteure relève néanmoins que la **proposition tendant à l'organisation d'une formation initiale commune** à toutes les écoles de service public, qui constituait un axe fort du rapport remis par M. Thiriez, a reçu **une mise en œuvre bien moins ambitieuse**. Au tronc commun de six mois permettant de forger une véritable culture partagée par l'ensemble des cadres supérieurs des trois fonctions publiques et de la magistrature, a été préférée l'organisation de « *modules thématiques* » portant sur des sujets relatifs à l'action publique et d'intérêt commun pour les écoles, complétés par des « *temps de partage et d'échange* » ⁽³⁾.

Votre rapporteure relève par ailleurs que la réforme n'a pas été conduite sans heurts. Les élèves de la promotion Germaine-Tillion ont ainsi fait grève le 9 juin dernier, protestant contre une scolarité organisée « *dans un contexte d'impréparation manifeste* », ce qui aurait généré « *une multiplication des arrêts maladie dans la promotion [et] un mal-être croissant* ». Les épreuves de classement ont notamment suscité « *d'importantes craintes liées à leur caractère subjectif voire discriminatoire, ainsi que de sérieux doutes sur leur légalité* ». Les postes dans l'administration offerts aux élèves à la sortie de l'institut ne correspondraient pour certains d'entre eux « *ni aux priorités de l'action publique ni aux garanties apportées* » à la promotion concernant leur localisation géographique et leur nature, alors que d'autres postes d'encadrement seraient

(1) *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, déposé le 29 juillet 2021 à l'Assemblée nationale (n° 4419), retiré le 15 juin 2022 et déposé le même jour au Sénat (n° 695).*

(2) *Le 6 octobre 2021, le Sénat a examiné et rejeté une proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, déposée par MM. Bruno Retailleau, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Guillaume Gontard, Jean-Pierre Sueur et François-Noël Buffet. Le mercredi 26 mai, la commission des lois de l'Assemblée nationale a auditionné Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, sur la réforme de la haute fonction publique.*

(3) *Site internet de l'INSP.*

réservés à des agents contractuels ⁽¹⁾. Dans une tribune publiée dans la presse, les élèves expliquaient vouloir alerter sur « *l'inadéquation entre les objectifs de la réforme de l'encadrement de l'État et sa traduction concrète* » ⁽²⁾. Le taux de grévistes a atteint 85 %.

Enfin, et surtout, **votre rapporteure considère que le classement de sortie doit encore être supprimé**. Le recours au classement présente des vertus : il tend à assurer un processus d'affectation objectif et impartial.

Toutefois, cette modalité d'affectation limite la capacité de l'INSP à devenir une véritable école d'application, et incite les élèves à surinvestir les épreuves de classement, au détriment du reste de la formation.

Par ailleurs, il valorise insuffisamment les compétences et les expériences passées des élèves, et notamment celles des lauréats du concours interne et du troisième concours.

Plus profondément, le classement de sortie a fortement perdu de sa pertinence avec la fin programmée du système dit de la « botte », du fait de la fin du recrutement direct des auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes en sortie d'école, à compter de 2023, et de la fonctionnalisation des inspections générales, et notamment de l'inspection générale des finances. Par ailleurs, la création d'un corps unique des administrateurs de l'État, offrant des perspectives de mobilité interministérielle renforcée, et dont la grille des rémunérations est en cours de refonte afin de limiter les écarts entre ministères, devrait limiter le caractère déterminant de la première affectation dans la suite de la carrière des administrateurs de l'État.

La suppression du classement de sortie était ainsi préconisée tant par le rapport de M. Frédéric Thiriez que par la mission de préfiguration menée par M. Jean Bassères ⁽³⁾.

Votre rapporteure se prononce également pour la suppression du classement, mais insiste néanmoins sur la nécessité de mettre en place des procédures de sélection impartiales et transparentes, afin d'écarter tout risque de cooptation ou d'arbitraire dans les nominations.

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

(1) Union fédérale des syndicats de l'État – CGT, [Préavis de grève pour les élèves de l'Institut national du service public](#), le 30 mai 2022.

(2) « *La réforme de l'encadrement supérieur de l'État menace l'attractivité même de la fonction publique* », [publiée](#) dans le journal *Le Monde*, le 8 juin 2022.

(3) [Rapport](#) de la commission présidée par Jean Bassères sur la préfiguration de l'Institut national du service public (INSP), remis le 1^{er} novembre 2021.

b. Une nouvelle vision des ressources humaines

Par ailleurs, le décret du 24 décembre 2021 ⁽¹⁾ a créé la **délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)**, qui est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022. Placée auprès du Premier ministre, cette délégation est chargée de définir, de coordonner et d'animer la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. Elle participe par ailleurs à une gestion des ressources humaines individualisée de certains de ces personnels. Le périmètre concerné s'étendrait *a minima* à 13 000 agents.

La DIESE a ainsi vocation à apporter une offre de service et d'accompagnement aux cadres supérieurs, à mieux orienter les cadres supérieurs dans leurs parcours de carrière (en identifiant leurs possibilités d'évolution, ou en leur proposant l'alternance de périodes d'engagement très opérationnel et de périodes davantage marquées par la valorisation de leur expertise), et à faciliter les transitions professionnelles au sein du secteur public mais également vers ou depuis le secteur privé ⁽²⁾.

Le décret du 24 décembre 2021 précité prévoit par ailleurs que chaque département ministériel est doté d'un délégué ministériel à l'encadrement supérieur, chargé de coordonner et mettre en œuvre la politique des ressources humaines ministérielle, dans le cadre de la politique interministérielle fixée par la DIESE.

Pour renforcer la professionnalisation et l'ouverture interministérielle des nominations, une **logique de viviers** serait développée. Un premier vivier interministériel, rassemblant quelques centaines d'agents, serait géré par la DIESE ; un second vivier, de niveau ministériel, serait suivi par les DRH des ministères.

Votre rapporteure considère la création de la DIESE et le renforcement des DRH ministérielles constitue une initiative ambitieuse pour tenter de dynamiser la gestion des carrières des hauts fonctionnaires à travers la constitution et la gestion de viviers élargis. S'il est trop tôt pour apprécier l'atteinte de cet objectif, votre rapporteure insiste sur la nécessité de veiller à ce que la création de cette délégation permette l'amélioration de la transparence des nominations, le maintien de la compétence de nos hauts fonctionnaires et le renforcement de la cohérence des parcours.

(1) Décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021 relatif à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, aux délégués ministériels à l'encadrement supérieur et au comité de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur de l'État.

(2) Rapport de la commission présidée par Jean Bassères sur la préfiguration de la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), remis le 1^{er} novembre 2021.

c. La création du corps des administrateurs de l'État appelle néanmoins deux points de vigilance

Faisant suite à l'ordonnance du 2 juin 2021 précitée, **le décret du 1^{er} décembre 2021 a créé le corps des administrateurs de l'État, à vocation interministérielle, et en a défini les règles statutaires** ⁽¹⁾.

Le décret intègre ainsi à ce nouveau corps, en exercice depuis le 1^{er} janvier 2022, les corps des administrateurs civils et des conseillers économiques.

Il place en extinction quinze autres corps de hauts fonctionnaires, dont les corps des préfets et sous-préfets, ainsi que des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires (mais à l'exception des corps juridictionnels) ⁽²⁾.

En cohérence avec la réforme de la haute fonction publique, la création de ce corps poursuit l'objectif de décloisonner l'administration et de faciliter les mobilités au sein de l'État.

Rattaché statutairement au Premier ministre, le corps des administrateurs de l'État devient ainsi le « socle » de l'encadrement supérieur de l'État. Dans l'exercice de leurs fonctions, les administrateurs de l'État exercent des missions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, et sont chargés de fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise et de contrôle ⁽³⁾. Ses membres sont prioritairement formés par l'INSP.

Si la dynamisation des carrières des hauts fonctionnaires et le renforcement de l'interministérialité constituent des objectifs louables, **votre rapporteure s'interroge sur les conséquences de la suppression du corps préfectoral (préfets et sous-préfets) et des corps diplomatiques (conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires).**

S'il n'en constitue pas une garantie absolue, la constitution d'un corps favorise en effet la professionnalisation et la compétence de ses membres, en posant le principe d'une carrière exercée dans les fonctions auxquelles le corps destine. Il donne par ailleurs aux agents la possibilité de se projeter, à long terme, dans de telles fonctions, et offre ainsi une protection face aux alternances politiques.

(1) Décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État.

(2) Le décret place en extinction, à compter du 1^{er} janvier 2023, les corps des sous-préfets, des préfets, des conseillers des affaires étrangères, des ministres plénipotentiaires, de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, de l'inspection générale de l'agriculture, de l'inspection générale des affaires culturelles, des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du développement durable, du contrôle général économique et financier, des administrateurs des finances publiques, des administrateurs du Conseil économique, social et environnemental, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.

(3) Art. 1^{er} du décret du 1^{er} décembre 2021 précité.

Votre rapporteure constate que la mise en extinction des corps des préfets et des sous-préfets a été accompagnée de garanties, prévues par le statut d'emploi du 6 avril 2022 ⁽¹⁾. Ces garanties semblent satisfaire les agents, comme l'a relevé lors de son audition M. Christophe Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Votre rapporteure restera vigilante quant à la mise en œuvre de ces garanties. Il est essentiel de veiller au maintien d'un haut niveau de professionnalisation des préfets et des sous-préfets pour assurer le bon fonctionnement de notre État, et de tout faire pour que la loyauté ne dérive pas vers le loyalisme.

S'agissant de la mise en extinction des corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, votre rapporteure a été sensible aux arguments avancés par les représentants des associations de diplomates qu'elle a auditionnés.

La réforme a été très mal vécue par les personnels du Quai d'Orsay. En effet, cette réforme augmente fortement la concurrence sur les postes qui étaient jusque-là ouverts aux diplomates, puisque ces postes sont désormais ouverts à l'ensemble des administrateurs de l'État. Comme le rappelait un récent rapport parlementaire, les effectifs du Quai d'Orsay sont déjà largement diversifiés ⁽²⁾.

Ces évolutions risquent d'affecter le déroulement des carrières de nos diplomates, dont les compétences sont actuellement unanimement reconnues. Or, la réalisation d'une carrière longue au Quai d'Orsay, l'expérience de l'expatriation, et l'acceptation des contraintes associées à de fréquents changements de résidence, sont la condition d'un haut niveau de compétences. La réforme risquerait ainsi d'affecter la qualité et le rayonnement du réseau diplomatique français.

Sans remettre en cause l'objectif d'un renforcement de l'interministérialité poursuivi par la réforme, votre rapporteure insiste sur la nécessité de maintenir l'organisation des concours existants, et d'apporter des garanties aux agents qui s'engagent dans une carrière dans la diplomatie, dès lors qu'ils présentent les compétences nécessaires.

(1) Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet.

(2) Un récent rapport du Sénat relève que le Quai d'Orsay était « l'une des administrations les plus ouvertes et diversifiées (52 % des agents sont contractuels, 20 % de l'encadrement n'est pas issu du corps diplomatique) ». En 2019, 16 % des agents d'encadrement supérieur du ministère étaient d'ores et déjà en mobilité extérieure. La même année, 19 % des emplois d'ambassadeurs étaient occupés par des personnels en détachement ou intégrés au MEAE, et 41 % des emplois de chefs de service. Voir le [rapport d'information](#) (2021-2022, n° 777) de MM. Jean-Pierre Grand et André Vallin, sénateurs fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, « *Quel avenir pour le corps diplomatique ?* », 13 juillet 2022.

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

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

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

Votre rapporteure insiste sur la nécessité de suivre à court et moyen terme la mise en œuvre de ces réformes, afin de pouvoir apporter rapidement des correctifs si les résultats n’étaient pas satisfaisants.

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

3. La subvention pour charge de service public versée aux IRA

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

En 2023, le montant proposé pour la SCSP s’élève à 42 millions d’euros, en hausse de 1,9 million par rapport à 2022 du fait du maintien de la rémunération des élèves déjà fonctionnaires (+ 0,8 million) et de la prise en compte de la revalorisation du point d’indice de la fonction publique (+ 1,1 million).

Jusqu’en 2016, les IRA formaient 620 élèves chaque année. En 2017, ce nombre a été porté à 730. En 2020, ce sont 820 nouveaux attachés d’administration qui sont nommés chaque année.

Afin d’accompagner ces évolutions, et dans une optique budgétaire, **une importante réforme de la scolarité est intervenue en 2019**. Deux concours sont désormais organisés, l’un au printemps, l’autre à l’automne. Les élèves suivent désormais une formation de douze mois, articulée en deux périodes (six mois en formation – au lieu de douze auparavant –, puis six mois en stage).

La réforme a également conduit à la refonte des épreuves de sélection et de classement, et à une recherche de professionnalisation de la formation, avec notamment l’approche par compétences, et la mise en place d’un suivi individualisé des élèves.

Lors de leur audition, les représentants de l’Association des anciens élèves des IRA ont attiré l’attention de votre rapporteure sur certains effets négatifs de cette réforme : le stage préalable au choix d’affectation, qui a été supprimé, était

utile et apprécié, et les épreuves de classement sont parfois mal comprises par les élèves.

Par ailleurs, on constate un déséquilibre concernant les affectations proposées, entre les promotions d'automne et de printemps.

Ces éléments ont été confirmés par la direction des IRA, auditionnés par votre rapporteure, s'appuyant sur les constats formulés lors de l'enquête de satisfaction conduite en 2021. Ainsi, « *la gestion de deux concours et de deux promotions par an génèrent une surcharge de travail administratif et informatique lourde pour les équipes, qui se fait au détriment du travail de fond sur les contenus et méthodes pédagogiques* »⁽¹⁾. De plus, « *la suppression des stages est très fortement regrettée, tant par les élèves que les services employeurs* »⁽²⁾ : « *100 % des réponses en ce qui concerne l'IRA de Metz* » relèvent le « *besoin* » de « *compléter cette formation par un stage comparable à ceux qui existaient avant la réforme de 2019* »⁽³⁾.

Certaines épreuves de classement apparaissent par ailleurs mal comprises des élèves : ainsi, « *l'épreuve de mémoire de professionnalisation, qui est basée sur un poste " idéal " n'est pas en lien avec une activité professionnelle réelle comme pourrait l'être un rapport de stage ; cette épreuve est assez mal comprise par les élèves et génère une certaine tension entre le " rapport de stage " sans stage et le rapport de master qui n'en est pas un* »⁽⁴⁾, tandis que « *la notation de l'épreuve collective du rapport sur commande d'une administration dans un classement individuel reste incomprise d'un certain nombre d'élèves* »⁽⁵⁾.

Votre rapporteure insiste sur la nécessité de maintenir une formation de qualité pour les attachés d'administration de l'État, qui participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles et interministérielles, et qui ont vocation à être chargés de fonctions d'encadrement.

Elle propose de corriger certains aspects de la réforme de 2019, en revenant notamment à une seule promotion d'attachés par an, et en rallongeant la scolarité pour permettre la réintroduction d'un stage préalable au choix d'affectation. Cela pourrait également être l'occasion de revoir les épreuves de classement, dont certaines sont mal comprises par les élèves.

(1) Réponse écrite de l'IRA de Nantes, à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

(2) Réponse écrite de l'IRA de Nantes.

(3) Réponse écrite de l'IRA de Metz.

(4) Réponse écrite de l'IRA de Lyon.

(5) Réponse écrite de l'IRA de Bastia.

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

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

Enfin, votre rapporteure propose de renforcer les effectifs d'encadrement des IRA, qui s'établissent à une vingtaine d'agents par institut en moyenne, pour 820 élèves formés par an. Une augmentation d'un ETPT par IRA paraît être un minimum. Sur la base des éléments transmis par les IRA, votre rapporteure évalue à 450 000 euros le coût chargé supplémentaire d'un tel renfort en effectifs.

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

4. Les dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics

Les crédits consacrés aux dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique s'élèvent à **20 millions d'euros pour 2023**.

À la suite des annonces du Président de la République en février 2021, portant sur le déploiement du Plan Talents du service public, le dispositif des classes préparatoires intégrées a été remplacé par les Prépas Talents, et a été élargi à de nouvelles structures⁽¹⁾. Ces classes accueillent des étudiants les plus méritants de l'enseignement supérieur pour les préparer aux concours de catégorie A et B de la fonction publique.

À la rentrée 2022, 100 Prépas Talents sont présentes sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin, pour 1 923 places offertes.

Par ailleurs, une bourse Talents de 4 000 euros par an est versée en deux fois, de droit, aux élèves des Prépas Talents.

II. ACTION 02 : ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

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

(1) Notamment des universités, des Instituts de préparation à l'administration générale (IPAG), des Centres de préparation à l'administration générale (CPAG), des Instituts d'étude politique (IEP).

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

En 2023, les dépenses évoluent peu par rapport à l'année précédente (– 9,2 millions en AE, soit – 6 %, et + 2,8 millions en CP, soit + 2 %), la principale évolution concernant la diminution des crédits affectés à la rénovation des restaurants inter-administratifs.

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

PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE RETRACÉES DANS L'ACTION 02

		Bénéficiaires 2023	AE		CP		
			LFI 2022	PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	
Aides aux familles	I	Chèque-vacances	125 000	37,56	38,58	37,52	38,54
	I	CESU garde d'enfants de moins de 6 ans	95 000	39,06	40,12	39,06	40,12
	I	Aide au maintien à domicile	n.c.	4,65	4,77	4,65	4,77
	C	Réservations de places en crèche	4 835	23,47	25,10	23,08	24,71
Logement	I	Aide à l'installation des personnels de l'État	13 800	13,34	14,36	13,33	14,36
	I	Logement temporaire	n.c.	0,9	0,92	0,9	0,92
	C	Réservations de logements sociaux	n.c.	0	0	0,2	0,2
Restauration	C	Rénovation des restaurants inter-administratifs	n.c.	29,83	13,9	23,37	19,37
Divers	I	SRIAS	n.c.	4,32	6,02	4,32	6,02
Total				153,1	143,9	146,4	149,2

I = prestation individuelle ; C = prestation collective.

Source : réponses au questionnaire.

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

En particulier, le dispositif de réservation de place en crèches, mis en place avec l'appui de la Caisse nationale d'allocations familiales, permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins. Le montant consacré à cette prestation est attendu à 24,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2023, auxquels s'ajoutent 6 millions d'euros de crédits ouverts sur fonds de concours. Le projet annuel de performances relève que le parc est constitué d'environ 4 700 places en 2022, et que l'année 2023 devrait ainsi voir « *la réservation d'environ 135 places supplémentaires, pour un montant estimé à 1 million d'euros* ».

Votre rapporteure considère que ces efforts sont louables et propose d'aller plus loin, et d'atteindre 5 000 places ouvertes, ce qui occasionnerait, selon ses calculs, un surcoût de 1,2 million d'euros.

D'après les statistiques publiées par la DGAFP, le nombre d'agents en congé parental dans les ministères au 31 décembre 2019 s'élevait à 5 796, en augmentation de 17 % par rapport à 2018, dont 94,5 % de femmes ⁽¹⁾.

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

III. ACTION 03 : APPUI ET INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES

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

– les crédits de quatre fonds destinés à financer des projets en matière de ressources humaines ⁽²⁾. Leur dotation initiale est stable (4,3 millions d'euros) ;

– les dépenses liées au développement et à la maintenance du site Place de l'emploi public (3 millions pour 2023) et du programme Mentor, qui propose, sur une plateforme de formation professionnelle en ligne, un parcours professionnalisant complet et documenté sur le « mode projet » (0,3 million) ;

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

– les dépenses de fonctionnement et d'investissement du CISIRH, qui réalise et exploite des produits informatiques RH s'adressant à l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics. Il est doté de 20,8 millions d'euros en AE, et de 21 millions en CP pour 2023.

Par rapport à la LFI 2022, les crédits de l'action sont en légère hausse (+ 2 millions en AE et en CP), du fait du développement du site Place de l'emploi public (+ 1,2 million) et de moyens supplémentaires octroyés au CISIRH (+ 0,80 M€).

(1) Rapport annuel 2021 – Faits et chiffres, sur le [site internet](#) de la DGAFP.

(2) Il s'agit du Fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique de l'État (FIRH), du Fonds égalité professionnelle (FEP), du Fonds pour les systèmes d'information RH (FSIRH) et du Fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FICT).

SECONDE PARTIE : LA DÉONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS, DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Dans son rapport fondateur sur la prévention des conflits d'intérêts, M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, relevait qu'en France, l'existence d'une fonction publique de carrière, recrutée essentiellement par concours, et guidée par les valeurs fondamentales de probité, d'impartialité et de responsabilité, constituait pour l'administration une « *protection "structurelle" contre les risques de conflits entre l'intérêt public et des intérêts personnels* ». Il ajoutait que, « *parce qu'elle limite les passages entre les secteurs public et privé, [l'existence d'une fonction publique de carrière] réduit aussi certaines hypothèses de conflit d'intérêts* » ⁽¹⁾.

Depuis une dizaine d'années, des évolutions législatives successives sont venues préciser et renforcer les obligations déontologiques des agents publics ainsi que leurs modalités de contrôle.

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adoptée en 2016, a ainsi consacré les principes déontologiques dans le statut général, créé des référents déontologiques dans les trois fonctions publiques, et prévu des obligations déclaratives pour certains agents. Plus récemment, la loi de transformation de la fonction publique, adoptée en 2019, a modifié le cadre dans lequel s'exercent les contrôles déontologiques agents publics.

Cette dernière loi, ainsi que la réforme de la haute fonction publique, annoncée par le Président de la République à la suite du Grand débat national et traduite en droit par voie d'ordonnance et par le biais de plusieurs décrets ⁽²⁾, ont posé de nouvelles questions déontologiques.

En effet, l'ouverture du recrutement d'agents contractuels sur les postes de direction de la fonction publique, la suppression de nombreux corps de fonctionnaires et la dynamique de fonctionnalisation des emplois, ou encore la recherche de diversification des parcours des hauts fonctionnaires, dessinent un paysage nouveau que la déontologie doit appréhender.

C'est dans ce contexte de grands changements concernant la fonction publique que votre rapporteure a choisi de s'intéresser à la question du contrôle déontologique des agents publics.

(1) « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* », rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

(2) Voir le 3 du I de la première partie.

I. LA RÉFORME DU CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE ET SA MISE EN ŒUVRE

A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ ET RENFORCÉ

1. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Préoccupation constante des agents dans l'exercice de leurs fonctions, **la déontologie était pourtant peu abordée dans le statut général**, comme le relevait dès 1954 le premier directeur de la fonction publique, M. Roger Grégoire : *« Le statut général n'a rien d'un code de déontologie. Il faut, pour le compléter, faire appel aux principes généraux du droit public et aux décisions jurisprudentielles »* ⁽¹⁾.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a défini dans le statut général les obligations qui leur incombent, consacrant ainsi les obligations de **dignité**, d'**impartialité**, d'**intégrité**, de **probité**, de **neutralité** et le respect de la **laïcité**.

Elle renforce par ailleurs le dispositif de **prévention des conflits d'intérêts**, en définissant cette notion comme *« toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions »*, en prévoyant des obligations d'abstention dans de telles situations, et en étendant à certains fonctionnaires les obligations déclaratives introduites pour les plus hauts responsables publics par les lois de 2013 relatives à la transparence de la vie publique ⁽²⁾.

Cette loi a enfin prévu que tout fonctionnaire a le droit de consulter un **référént déontologue**, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques ⁽³⁾.

2. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a fait évoluer les obligations déontologiques applicables aux agents publics, s'agissant du **contrôle déontologique** des demandes de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de départ vers le secteur privé, et des contrôles préalables à la nomination.

(1) Cité par Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (n° 3099-XIV^e législature), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2015.

(2) Loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

(3) Art. L. 124-2 du code général de la fonction publique.

En particulier, cette loi a **transféré à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) les compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP)**, à compter du 1^{er} février 2020.

Par ailleurs, elle met en place une **gradation des contrôles**. Pour la quasi-totalité des agents, à l'exception de ceux occupant des emplois particulièrement exposés, le contrôle est effectué par les seules administrations. Celles-ci peuvent néanmoins, en cas de doute sérieux, soumettre la demande à leur référent déontologue ; si le doute subsiste, la HATVP peut être saisie pour avis.

La HATVP est en revanche compétente pour les emplois les plus exposés aux risques déontologiques ⁽¹⁾.

Ces évolutions avaient pour objectif de **favoriser et de fluidifier les mobilités, de renforcer les garde-fous déontologiques à l'entrée et à la sortie de la fonction publique et de responsabiliser les administrations en leur confiant une partie des contrôles à mener**.

B. UNE DIFFUSION PROGRESSIVE DE LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE

1. La nomination des référents déontologues n'est pas achevée

Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue ⁽²⁾ a laissé une grande souplesse aux employeurs publics dans la mise en œuvre de leurs obligations. La mission de référent déontologue peut ainsi être exercée soit par des référents individuels, soit par une formation collégiale. En outre, la durée d'exercice des fonctions de référent déontologue et les possibilités de renouvellement des personnes nommées ne sont pas fixées par le décret et relèvent de la compétence du chef de service.

Le décret offre par ailleurs une certaine marge de manœuvre aux chefs de service en ce qui concerne les **personnes pouvant être désignées**. Les référents déontologues sont ainsi choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminé, tandis que les collègues peuvent également comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration concernée ou à la fonction publique.

Les personnes auditionnées ont néanmoins souligné que pour bien assurer ses fonctions, le référent déontologue devait bénéficier d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'autorité hiérarchique : la nomination d'un agent rattaché à la direction des affaires juridiques ou des ressources humaines ne paraît donc *a priori* pas souhaitable. Il ne doit par ailleurs pas être trop éloigné du

(1) La liste est fixée par l'article 2 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

(2) Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

terrain. Enfin, une bonne connaissance du contexte de travail de l'administration concernée est utile.

Votre rapporteure constate que le déploiement des référents déontologues progresse, mais que des efforts restent à accomplir.

Dans la fonction publique de l'État, tous les ministères ont désigné des référents déontologues ministériels. La HATVP constate ainsi que les administrations centrales *« se sont bien saisies de la question, en créant souvent des instances collégiales pourvues de personnalités qualifiées, parfois même en instituant un système de correspondants dans les différentes branches d'une administration (c'est le cas du ministère de l'intérieur). Sans être achevé, ce mouvement est donc bien engagé »* ⁽¹⁾.

Dans la fonction publique territoriale, les nominations paraissent bien avancées, mais les référents déontologues doivent encore être mieux connus.

D'après une étude de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) conduite en 2021, **l'ensemble des centres de gestion a mis en place un référent déontologue, et ce, depuis 2018.** Les référents doivent adhérer à une « charte des référents déontologues », réalisée en collaboration avec la FNCDG, qui vient encadrer l'exercice de cette mission.

Les CDG ayant répondu à l'enquête ont le plus souvent choisi une personne externe au centre pour occuper la fonction de référent déontologue (42 %), tandis qu'une proportion similaire (41 %) a opté pour une formation collégiale. Les centres ont justifié ce choix *« par le fait qu'il s'agit d'une mission délicate à articuler avec le rôle du CDG en tant que conseiller statutaire auprès des employeurs territoriaux »* ⁽²⁾. Les personnes relevant du centre sont donc minoritaires (17 %). Dans une majorité des centres, la mission de référent déontologue est exercée à l'échelle départementale (57 %) et, dans une moindre mesure, à l'échelle supra-départementale (39 %).

La dernière enquête de l'Agence française anticorruption dans le **secteur public local**, publiée en avril 2022, relève toutefois qu'**au-delà de la question de la nomination, se pose celle de la visibilité des référents déontologues, qui sont parfois assez mal connus des agents.**

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

(2) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

**NOMINATION ET CONNAISSANCE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE
DANS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL**

	(en %)									
	Tout	Com	CI	C2	C3	Dept	EPCI	EPL	OPH	CDG
Le référent est connu des agents	22,6	15,5	36,4	16,4	14,6	—	25,6	25,0	39,1	95,2
Le référent est nommé en interne	74,7	58,8	62,5	—	—	93,3	58,3	76,2	76,2	—

La question diffère selon le nombre d'agents : en dessous de 350 agents, la question est relative à la connaissance du référent déontologue au centre de gestion. Au-dessus de 350 agents, la question est relative à la nomination, en interne, du référent. En effet, lorsque la commune adhère à un CDG, c'est le centre de gestion qui assure la mission. Se pose alors la question de l'identification et la connaissance de ce référent par les agents. Dans les communes n'adhérant pas à un CDG, c'est la question de sa nomination effective qui est posée.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont été regroupées en CI, les communes entre 3 500 et 10 000 habitants ont été regroupées en C2, les communes de moins de 3 500 habitants ont été regroupées en C3.

Source : Agence française anticorruption, synthèse des résultats de l'enquête relative à la prévention et à la détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local, avril 2022.

C'est dans la fonction publique hospitalière que le déploiement du dispositif est le moins abouti. La HATVP relève ainsi que « *hormis dans les CHU des grandes métropoles, très peu de référents déontologues ont été identifiés. Lorsqu'elle est saisie, la Haute Autorité constate souvent l'absence d'un avis du référent déontologue. Au regard de la faible proportion de demandes d'avis émanant de ce pan de la fonction publique (environ 70 sur les 1 130 avis rendus au 1^{er} août 2022), il est d'ailleurs fort probable que des mobilités soient effectuées sans que la Haute Autorité en soit saisie préalablement* » ⁽¹⁾.

2. Une appropriation progressive par les administrations

Sur le fond, les données statistiques publiées par la HATVP témoignent d'une appropriation progressive du dispositif par les administrations. Ainsi, le nombre de demandes irrecevables a nettement diminué depuis 2020 ⁽²⁾, tandis que la Haute autorité est de moins en moins saisie de demandes d'avis subsidiaires (lorsque l'administration, y compris après avis du référent déontologue, rencontre un doute sérieux sur l'avis à rendre) ⁽³⁾.

En 2021, tous contrôles déontologiques confondus, et hors avis d'incompétence et d'irrecevabilité, la HATVP a rendu 36,4 % d'avis de compatibilité, 58,2 % d'avis de compatibilité avec réserves, et 5,4 % d'avis d'incompatibilité. Au regard de l'année précédente, ces proportions sont relativement stables (respectivement 44,1 %, 50,5 % et 5,4 % en 2020).

La HATVP a également transmis à votre rapporteure un premier bilan statistique des contrôles déontologiques pour l'année 2022 ⁽⁴⁾.

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

(2) La HATVP relève que si en 2020, 32,7 % des avis rendus concluaient à l'irrecevabilité de la saisine ou à l'incompétence de la Haute autorité, ce pourcentage est tombé à 11,4 % en 2021. Il avoisinait les 5 % au 1^{er} août 2022.

(3) 3,8 % au 31 juillet 2022, contre 12,3 % en 2021.

(4) Les données relatives aux années 2020 et 2021 figurent dans les rapports d'activité de la HATVP.

BILAN STATISTIQUE DES CONTRÔLES DÉONTOLOGIQUES EN 2022 (AU 31 JUILLET)

	Pré-nomination	Reconversion professionnelle	Cumul d'activités	Total
<i>Statistiques générales</i>				
Saisines reçues	199	201	10	410
Avis rendus	192	199	12	403
Délai moyen de traitement (jours)	5,9	37,5	32,1	/
<i>Conclusion de la décision</i>				
Compatibilité	90 (76,9 %)	27 (23,1 %)	0	117
Compatibilité avec réserve(s)	86 (37,6 %)	140 (61,1 %)	3 (1,3 %)	229
Incompatibilité	0	11 (91,7 %)	1 (8,3 %)	12
Incompétence, irrecevabilité et non-lieu à statuer	4 (25 %)	7 (43,7 %)	5 (31,3 %)	16
Total	180 (48,1 %)	185 (49,5 %)	9 (2,4 %)	374

Source : Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

De leur côté, les référents déontologues auditionnés ont indiqué qu'ils étaient saisis d'un nombre important de demandes. Votre rapporteure n'est toutefois pas parvenue à obtenir de données statistiques exhaustives et fiables de la part de l'administration concernant les contrôles réalisés par les référents déontologues et par les autorités de nominations.

Malgré ces constats globalement positifs, **des marges de progression** demeurent concernant l'appropriation du dispositif par les administrations.

La HATVP a ainsi indiqué avoir constaté « *plus d'une vingtaine de défauts de saisine en 2021 dans le cas d'une mobilité vers le secteur privé* ». Elle relève par ailleurs que la **qualité des dossiers** de saisine était « *inégalement* », bien qu'en progression, soulignant qu'elle recevait fréquemment des dossiers incomplets, ce qui oblige les services « *à contacter les administrations, dossier par dossier, pour obtenir les pièces manquantes* », et que les informations renseignées étaient parfois « *insuffisamment étayées pour permettre de rendre un avis correctement instruit* », alors qu'il est attendu des autorités hiérarchiques qu'elles effectuent un travail de recherche et de première analyse ⁽¹⁾.

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

II. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF QUI APPELLE DES APPROFONDISSEMENTS POUR PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE CULTURE DÉONTOLOGIQUE

A. DES MOYENS ENCORE TROP LIMITÉS

1. Un accompagnement des référents déontologues à poursuivre

La Haute autorité a su absorber les missions de l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique. Les avis sont rendus dans les meilleurs délais, et la HATVP n'a rendu aucun avis tacite en deux ans, alors que la CDFP y avait largement recours ⁽¹⁾.

La HATVP consacre par ailleurs d'importants efforts à l'accompagnement de ses publics, à travers la tenue d'échanges réguliers avec les administrations et les référents déontologues, l'organisation d'une rencontre annuelle de référents, la publication de guides, ou encore la diffusion de ses décisions sur son site internet.

Elle relève toutefois que, de son point de vue, « *nombre [de référents déontologues] se sentent isolés et insuffisamment formés pour faire face à l'ensemble des questions susceptibles de leur être soumises* ». Les référents déontologues rencontreraient ainsi parfois des « *difficultés de positionnement* » au sein de leur administration, notamment dans des situations où ils seraient saisis par l'agent d'une demande de conseil sur un projet de mobilité, puis par l'administration dans le cadre de la procédure de contrôle, alors même qu'ils se seraient déjà prononcés au préalable. Les référents déontologues ne seraient par ailleurs **pas informés des suites données** aux cas sur lesquels ils se sont prononcés. Enfin, le **suivi des réserves** semble difficile à réaliser, là encore en raison du manque d'informations leur étant transmises ⁽²⁾.

Votre rapporteure constate que **les référents déontologues ne suivent pas obligatoirement de formation lors de leur prise de fonction**. Si certains référents sont des spécialistes des questions déontologiques, tous ne se trouvent cependant pas dans cette situation. Les initiatives prises par la HATVP en matière d'accompagnement, ou la mise en place par la DGAFP d'un réseau des référents déontologues d'État (qui s'est réuni quatre fois en trois ans) et la mise en place d'une plateforme dématérialisée qui leur permet d'échanger sur des sujets d'actualité vont dans la bonne direction, mais doivent être renforcées par la structuration d'une offre de formation ambitieuse à l'attention des référents déontologues. De telles formations, qui gagneraient à associer des universitaires, nécessitent des moyens conséquents.

(1) 4 449 décisions tacites sur 7 695 saisines en 2018, soit 58 % du total.

(2) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

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

2. Des moyens de la Haute autorité à renforcer

La HATVP a indiqué à votre rapporteure que **ses effectifs étaient trop limités pour réaliser convenablement l'ensemble des missions qui lui ont été confiées**, l'incitant à concentrer ses efforts sur les plus essentielles. Ainsi, la HATVP indique que le rythme dans lequel elle rend ses avis « *n'est toutefois pas soutenable à moyens constants, ou au détriment des missions stratégiques d'accompagnement et de pédagogie, ainsi que du suivi des réserves émises* » ⁽¹⁾.

Dans la mesure où les avis de compatibilité avec réserves représentent, selon les années, entre 50 % et 60 % des avis rendus, tous contrôles confondus (et hors irrecevabilités), le suivi des réserves constitue un élément essentiel du dispositif. Une absence de suivi, ou un suivi déficient, viderait le dispositif de sa substance. Il paraît ainsi essentiel à votre rapporteure de renforcer les moyens de la HATVP afin de lui permettre de réaliser ses missions, et notamment le suivi des réserves émises.

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

S'agissant de l'organisation des contrôles préalables à la mobilité, certaines personnes auditionnées par votre rapporteure ont regretté que la Haute autorité n'ait pas d'échanges systématiques avec les agents, ce qui la conduirait parfois à prononcer des réserves sans s'être entretenue avec l'agent.

Interrogée sur ce point, la Haute autorité indique qu'afin d'étayer le dossier, des échanges ont lieu avec l'administration ou l'agent dans la moitié, voire les deux tiers des cas. En revanche, si la faculté donnée à l'agent de présenter ses observations avant un avis est systématique en cas d'incompatibilité, elle reste bien plus rare dans les autres cas, et notamment dans les situations où des réserves sont susceptibles d'être prononcées.

B. UN DISPOSITIF QUI GAGNERAIT À ÊTRE ÉTENDU À D'AUTRES ACTEURS

1. Un champ qui pourrait être étendu à d'autres agents

Votre rapporteure considère par ailleurs que le champ du dispositif pourrait être **étendu à d'autres agents**.

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

Comme le rappelle la HATVP dans ses rapports d'activité, certaines catégories de responsables publics stratégiques et certains agents publics ou privés restent en dehors du champ du contrôle des mobilités public-privé, du fait du statut de leur employeur, alors même que leurs fonctions les exposent à des risques de prise illégale d'intérêts non négligeables.

Il s'agit notamment des agents de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que des établissements publics rattachés aux collectivités, tels que les offices publics de l'habitat.

Votre rapporteure considère qu'un contrôle préalable à la mobilité permettrait de protéger les agents de ces structures les plus exposés au risque de prise illégale d'intérêts, en sécurisant leurs mobilités, et d'apporter des garanties aux établissements employeurs.

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

Par ailleurs, et bien qu'ils ne constituent pas des fonctionnaires, votre rapporteure s'est intéressée à la question de la mobilité des **magistrats**.

En effet, un magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il souhaite exercer une activité privée, en informer préalablement le ministre de la justice, qui peut s'y opposer lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat.

Toutefois, **aucun contrôle systématique destiné à prévenir les conflits d'intérêts n'existe lorsqu'un magistrat judiciaire démissionne**. Votre rapporteure rappelle le cas, récent, d'un magistrat du parquet national financier ayant rejoint un cabinet d'avocats d'affaires anglo-saxon ⁽¹⁾.

Afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts dans de telles situations, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a proposé, dans son avis du 24 septembre 2021, de contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation. Cette autorité pourrait être le CSM, la HATVP, ou encore le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire.

(1) Votre rapporteure avait ainsi interrogé le président de la Haute autorité, M. Didier Migaud, sur ce sujet, lors de son [audition](#) par la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique, le 3 février 2021.

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

Enfin, il est surprenant de noter qu'actuellement, les obligations de contrôle déontologique pèsent uniquement sur l'administration, à l'entrée comme à la sortie de l'agent public. Votre rapporteure considère que l'association des structures privées concernées au dispositif de contrôle déontologique permettrait de mieux sécuriser les mobilités.

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

2. Un nécessaire encadrement déontologique du recours aux cabinets de conseil

Enfin, à la suite de la publication du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques ⁽¹⁾, votre rapporteure s'est interrogée sur les voies et moyens d'un **meilleur encadrement déontologique du recours à ces cabinets privés.**

En effet, **le recours aux cabinets de conseil par l'État soulève des questions fondamentales, qui intéressent directement la fonction publique, et qui dépassent les strictes questions déontologiques.** La tendance croissante à externaliser, en dehors de l'administration, la réflexion portant non seulement sur la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, mais également sur leur conception stratégique, interroge la capacité de notre État à disposer des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions les plus essentielles. Parmi les propositions formulées par la commission d'enquête du Sénat figure ainsi la cartographie des compétences dans les ministères et l'élaboration d'un plan de « réinternalisation », pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil, ce à quoi votre rapporteure adhère pleinement.

Votre rapporteure relève par ailleurs que **l'externalisation de missions de conseil ne constitue pas nécessairement un bon choix de gestion, bien au contraire.** Les dépenses de conseil de l'État sont élevées et en augmentation ⁽²⁾, et le coût de ces prestations est bien souvent supérieur à la dépense qui aurait été effectuée si la prestation avait été internalisée. Le rapport de la commission

(1) *Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, par M. Arnaud Bazin, sénateur, président, et Mme Éliane Assassi, sénatrice, rapporteure, enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mars 2022 (n° 578).*

(2) *La commission d'enquête évalue à 839,9 millions d'euros les dépenses de conseil des ministères, en 2021 (445,6 millions d'euros au titre de prestations de conseil intégrant une forte composante stratégique, et 448,3 millions au titre de prestations de conseil, essentiellement informatique, intégrant une moindre composante stratégique), en nette augmentation par rapport aux 379,1 millions d'euros dépensés en 2018. De son côté, le ministre de la Transformation et de la fonction publiques avance un montant de 271 millions d'euros pour 2021.*

d'enquête évoque ainsi l'exemple de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, qui a mis en place d'une structure de conseil interne, la direction de la stratégie et de la transformation (DST), à l'origine d'importants bénéfices organisationnels et financiers ⁽¹⁾. Le renforcement des effectifs de la délégation interministérielle de la transformation publique prévu par le présent projet de loi de finances pour améliorer les moyens du conseil interne à l'administration, s'il reste modeste, va dans le bon sens.

Votre rapporteure relève qu'il existe bien entendu des situations dans lesquelles le recours ponctuel à une expertise externe peut s'avérer utile et pertinent, lorsque l'administration recherche une compétence spécifique, a besoin d'un regard extérieur, ou fait face à un pic d'activité. Toutefois, **le recours aux cabinets de conseil doit être mieux encadré, et rendu plus transparent.**

S'agissant des aspects déontologiques, votre rapporteure propose de prévoir dans la loi que les cabinets de conseil sollicités par l'État soient soumis à des obligations déontologiques. Si de telles garanties ont été introduites dans le récent accord-cadre publié par la direction interministérielle de la transformation publique ⁽²⁾, un tel encadrement paraît insuffisant. Cette proposition figure notamment à l'article 9 de la proposition de loi faisant suite à la commission d'enquête précitée, récemment adoptée par le Sénat ⁽³⁾.

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

(1) *Le rapport indique ainsi qu'il apparaît* « manifeste, qu'à force de travail équivalente, et sans même tenir compte de l'apport supplémentaire apportée par l'intégration structurelle au sein de l'AP-HP (connaissance de la structure, des interlocuteurs, des organisations, etc. permettant un gain de temps et une pertinence accrue dans les analyses et la conduite des missions), une internalisation de ces compétences est moins coûteuse que le recours à des cabinets de conseil » (page 135).

(2) *Annexe au projet de loi de finances pour 2023, [Recours aux conseils extérieurs](#).*

(3) *Proposition de loi présentée par Mme Éliane Assassi, M. Arnaud Bazin et plusieurs de leurs collègues, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, enregistrée à la Présidence du Sénat le 21 juin 2022 (n° 720).*

LISTE DE PROPOSITIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 26 octobre 2022, la Commission auditionne M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques, sur les crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques » (Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/898TMJ>

M. le président Sacha Houlié. Nous achevons l'examen pour avis des missions budgétaires relevant de notre commission. Nous nous serons livrés neuf fois à cet exercice au cours des dernières semaines.

Monsieur le ministre de la transformation et de la fonction publiques, nous sommes ravis de vous recevoir pour la première fois, pour nous présenter les crédits du programme *Fonction publique* de la mission *Transformation et fonction publiques*.

Au-delà de ces crédits, qui ne traduisent qu'une infime part de la politique du Gouvernement en matière de fonction publique – nous avons en effet examiné de nombreuses missions qui attestent des recrutements ou des crédits supplémentaires alloués à la sécurité, à la justice ou à l'outre-mer –, votre audition sera l'occasion de faire le point sur les grandes orientations de votre ministère.

M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques. Il s'agit non seulement de ma première audition devant la commission des lois, mais également de ma première audition budgétaire à l'Assemblée nationale.

Vous avez raison de rappeler que ce ministère est très transversal. Nous disposons de nombreux leviers d'action, que nous devons aborder de manière globale, en fonction de nos priorités.

Quatre programmes composent le socle budgétaire de ce ministère, dont le programme 148 qui relève plus précisément de la commission des lois. Ils représentent un budget total de 580 millions d'euros, en augmentation de 57,8 millions. Même si vous avez eu à examiner des budgets plus importants, toutes ces lignes de crédits constituent autant de leviers de transformation.

Sous l'autorité de la Première ministre, j'ai trois priorités pour ce ministère.

La première a trait à l'attractivité de la fonction publique : c'est notre combat principal, sur lequel reposent tous les autres. Elle est la condition pour

proposer aux usagers un service public de qualité et de proximité. Au cours des dix dernières années, les concours ont attiré deux fois moins de candidats. Ce chiffre traduit les efforts que nous devons déployer, au niveau des agents de guichet comme de la haute fonction publique.

Deuxième priorité : améliorer l'accessibilité de nos services publics, dans tous les sens du terme. Nos concitoyens veulent des services publics de proximité, leur permettant d'échanger avec de véritables interlocuteurs, nous devons donc les réhumaniser.

Troisième priorité : inscrire la fonction publique au cœur des grandes transitions auxquelles nous devons faire face, en particulier la transition écologique.

En ce qui concerne l'attractivité, il me revient d'achever la réforme de la haute fonction publique engagée par ma prédécesseure, Amélie de Montchalin. Ce chantier doit maintenant se traduire dans la réalité, avec la publication dans quelques semaines des grilles de rémunération du corps des administrateurs de l'État, la réforme des corps techniques ou la montée en puissance de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese), qui nous donnera les moyens d'animer et de piloter nos politiques de ressources humaines. Nous devons également finaliser la réforme de l'Institut national du service public (INSP), qui a succédé à l'École nationale d'administration (ÉNA). Ce projet d'envergure relève du programme 148.

Le déficit d'attractivité de la fonction publique est lié à une problématique salariale. La plus grande réforme que j'aurai à conduire sera probablement celle des carrières et des rémunérations. D'autres éléments qui touchent à la vie quotidienne de nos agents doivent toutefois être pris en compte, comme le logement, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la santé au travail et la prévention, la qualité de vie au travail. D'une certaine façon, nous devons engager une débureaucratization. Redonner du sens est un immense défi ; les grandes transitions auxquelles nous sommes confrontés nous donnent une occasion historique de le relever.

Tous ces chantiers, qui figurent dans ma feuille de route, sont intimement liés à des enjeux de compétences. Nous avons eu à débattre il y a quelques jours, au Sénat, d'une proposition de loi relative aux cabinets de conseil. Ce sujet avait été évoqué lors de l'élection présidentielle et reste au cœur de l'actualité. Je l'aborde avec beaucoup de lucidité. Nous devons réinternaliser certaines compétences pour renforcer les moyens d'action de l'État et redonner de l'attractivité à la fonction publique.

Nous conduirons ces différents projets dans un calendrier respectueux des échéances électorales de la fonction publique : des élections professionnelles se tiendront en effet le 8 décembre.

En ce qui concerne l'accessibilité, nous allons poursuivre le travail de simplification et de numérisation, tout en essayant de réhumaniser nos services publics, qui doivent retrouver des voix et des visages, avec une logique de guichet et de présence territoriale. Cette ambition relève du programme France Services, dont les conseillers contribuent également à notre politique de lutte contre la fracture numérique.

S'agissant de la transition écologique, nous devons tout d'abord transformer l'État, avec ses 5,7 millions d'agents publics et ses 93 millions de mètres carrés de bâti public à rénover, mais aussi nous positionner comme accompagnateur des territoires, des entreprises et des citoyens qui soutiennent des projets et qui doivent avoir en face d'eux une administration facilitante. Lors du quinquennat précédent, j'ai été le rapporteur de la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) : les concepts de droit à l'erreur, de médiation ou de guichet unique doivent être au cœur de notre action.

J'ai lancé, il y a quelques jours, le programme de formation le plus ambitieux qui ait jamais été conduit dans la fonction publique en matière de transition écologique. Il concernera 25 000 cadres de l'État. Le ministère de la transformation et de la fonction publiques s'inscrit également dans le plan de sobriété et dans la planification écologique.

Je donnerai quelques traductions budgétaires de ces trois priorités.

Les crédits du programme 148 diminuent de 10 millions d'euros, l'extinction du Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (Fairh), qui était doté de 20 millions, n'étant que partiellement compensée par l'augmentation de 10 millions des crédits alloués aux autres politiques du programme 148. Nous finançons néanmoins la revalorisation des barèmes d'aide sociale interministérielle pour tenir compte de l'inflation et la hausse du point d'indice dans les écoles de la fonction publique, pour un coût d'environ 1,2 million pour l'INSP et les instituts régionaux d'administration (IRA). Nous avons également renforcé le programme d'accompagnement à la parentalité, en créant 135 places de crèche, portant le total à près de 5 000. Cet investissement s'élève à 1 million. Nous poursuivons par ailleurs la montée en puissance du dispositif Talents lancé par Amélie de Montchalin, avec les classes préparatoires, les bourses et les concours.

S'agissant de l'attractivité, nous renforçons les effectifs de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), notamment pour mener la grande réforme des carrières et des rémunérations qui nous occupera en 2023.

Pour limiter le recours aux prestataires, nous créons quinze postes de conseil interne au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Nous sommes résolument engagés à réinternaliser des compétences dans ce domaine.

J'en profite pour vous annoncer que nous soutiendrons un amendement pour accompagner le financement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales, à hauteur de 15 millions d'euros. Nous avons déjà fait cet effort en 2022.

La Diese, qui est en quelque sorte la direction des ressources humaines de l'État, va monter en puissance. D'ici à la fin de l'année, elle passera de 8 à 23 équivalents temps plein (ETP). Des investissements importants seront également réalisés en interministériel, avec la création de relais de la Diese dans chacun des ministères. Jusqu'à 240 ETP supplémentaires permettront de renforcer le pilotage des ressources humaines.

S'agissant de l'accessibilité, l'engagement financier de l'État dans le programme France Services sera renforcé. Les efforts porteront à la fois sur la mise à disposition d'espaces et sur l'intervention de conseillers numériques pour faciliter l'accès des Français au numérique.

M. le président Sacha Houlié. Nous aurons probablement l'occasion de nous revoir prochainement, lorsque nous examinerons la proposition de loi sur les cabinets de conseil que le Sénat a adoptée, et que l'Assemblée nationale fera sans doute évoluer vers moins de rigidité.

Vous avez évoqué le dispositif Talents, notamment les classes préparatoires. Les coopérations instituées entre les établissements universitaires et les grandes écoles donnent des résultats remarquables pour la formation des futurs hauts fonctionnaires, comme d'ailleurs des fonctionnaires de toutes les catégories. Je le constate à Poitiers, avec le projet qui unit l'université et Sciences Po.

Les maisons France Services sont, par ailleurs, un outil extrêmement performant, qui a été salué par quasiment tous les intervenants lors de l'examen de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Elles ont eu un impact direct dans les territoires, en rétablissant l'accès aux services publics de proximité. Elles n'effacent pas d'autres préoccupations, notamment pour l'accès aux médecins, mais les retours du terrain montrent qu'elles fonctionnent. Envisagez-vous d'étendre l'offre de services dans ces espaces, par exemple pour la constitution des dossiers de retraite, qui peut poser des difficultés à certains de nos concitoyens ? Des crédits sont-ils prévus pour cela ?

Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis (programme *Fonction publique*). Le programme *Fonction publique* est l'un des cinq programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*. Les crédits qui lui sont affectés couvrent la formation des fonctionnaires, l'action sociale interministérielle, l'appui et l'innovation en matière de ressources humaines.

Dans un contexte de transformation de notre fonction publique, notamment de notre haute fonction publique, j'ai choisi de consacrer la partie thématique de mon rapport à un sujet qui me tient particulièrement à cœur : la déontologie des agents publics.

Je commencerai toutefois par l'examen des crédits et les enjeux d'actualité qui y sont associés.

Pour l'année 2023, les montants proposés pour le programme 148 s'établissent à 286 millions d'euros en crédits de paiement, en légère baisse du fait de la suppression du fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines. Dans une analyse pluriannuelle, ils se maintiennent néanmoins à un niveau élevé.

Le programme comprend notamment les crédits de formation des fonctionnaires, qui représentent environ 40 % des dépenses, soit 107 millions d'euros. Ils comprennent notamment la subvention de 39 millions pour charge de service public versée à l'Institut national du service public (INSP).

Le remplacement de l'École nationale d'administration (ÉNA) par l'INSP est un élément central de la réforme de la haute fonction publique. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour faire remarquer, monsieur le ministre, que cette réforme, opérée par voie d'ordonnance, n'a pas fait l'objet d'un véritable examen au Parlement.

Dans l'ensemble, la réforme en cours tend à dynamiser et à ouvrir les parcours de carrière et me paraît aller dans le bon sens, au moins dans ses grands objectifs. La création d'un corps unique des administrateurs de l'État et de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, ainsi que le renforcement des DRH ministérielles, me semblent constituer des initiatives ambitieuses pour rendre plus riches et attractives les carrières des hauts fonctionnaires, en permettant la gestion de viviers élargis.

Plusieurs points méritent cependant d'être relevés.

Tout d'abord, la transformation de l'ÉNA en INSP n'a pas été conduite sans heurts, comme en témoigne la grève de la promotion Germaine Tillion en juin dernier. À mon sens, la création de l'INSP est positive, mais le projet n'est pas totalement abouti. La formule de tronc commun ne me paraît pas assez ambitieuse, et une alternative au classement de sortie doit encore être trouvée.

Par ailleurs, je m'interroge sur les conséquences de la suppression du corps préfectoral et des corps diplomatiques. Sans constituer une garantie absolue, l'existence d'un corps favorise la professionnalisation et la compétence de ses membres, en posant le principe d'une carrière exercée dans les fonctions auxquelles il destine. Elle offre également aux agents la possibilité de se projeter à long terme et constitue une protection face aux alternances politiques.

La mise en extinction des corps des préfets et des sous-préfets a été accompagnée de garanties. Toutefois, il me paraît essentiel de veiller au maintien d'un haut niveau de professionnalisation, afin de préserver le fonctionnement de l'État, et de tout mettre en œuvre pour que la loyauté ne dérive pas vers le loyalisme.

S'agissant de la mise en extinction des corps diplomatiques, j'ai été sensible aux arguments avancés par les représentants des associations de diplomates que j'ai auditionnés. La réforme, qui a été très mal vécue au Quai d'Orsay, affecte le déroulement des carrières des agents et risque de nuire à la qualité et au rayonnement de notre réseau diplomatique. Il me paraît important de la compléter et d'y apporter des garanties. Je formule dans mon rapport plusieurs propositions à ce sujet.

Enfin, une évaluation de ces réformes devra être réalisée rapidement, afin d'apporter, le cas échéant, les modifications nécessaires.

Le programme 148 comprend également la subvention pour charge de service public versée aux Instituts régionaux d'administration (IRA) pour 42 millions d'euros. Les IRA assurent la formation des attachés d'administration de l'État, qui ont vocation à se voir confier des fonctions d'encadrement.

La réforme de la scolarité intervenue en 2019 a permis des avancées, mais nécessite d'être corrigée. Ainsi, le stage préalable au choix d'affectation, qui a été supprimé, était utile et apprécié. Les épreuves de classement sont parfois mal comprises par les élèves. En outre, la gestion de deux promotions par an s'avère délicate. Je propose donc de revoir ces différents aspects de la réforme.

Les effectifs d'encadrement, qui s'élèvent à 20 agents, sont par ailleurs en tension et je défendrai un amendement visant à les renforcer d'un ETP.

J'ai été impressionnée par la qualité de l'encadrement de ces instituts régionaux d'administration, qui ont malheureusement été éclipsés par l'ÉNA et l'INSP. Ils sont pourtant un élément d'attractivité et rejoignent ainsi vos préoccupations, monsieur le ministre. Ils effectuent un travail remarquable sur le terrain, notamment dans les classes préparatoires Talents, pour montrer l'importance d'une fonction publique d'État. Ils mériteraient d'être davantage soutenus.

Le programme 148 retrace également les dépenses d'action sociale interministérielle, qui représentent 50 % du total, soit près de 150 millions d'euros en 2023. Ces crédits sont globalement stables.

L'action sociale est pourtant un levier important pour renforcer l'attractivité de la fonction publique, en améliorant les conditions de vie des agents. En particulier, le dispositif de réservation de places de crèche leur permet de bénéficier prioritairement de places implantées dans les aires géographiques correspondant à leurs besoins. Il devrait bénéficier de 25 millions d'euros en 2023, auxquels s'ajouteront 6 millions de crédits ouverts sur fonds de concours. Le parc était constitué d'environ 4 700 places en 2022, et 135 places supplémentaires devraient être ouvertes en 2023.

Je proposerai, par amendement, d'atteindre les 5 000 places que vous avez évoquées, pour un surcoût que j'évalue à 1,2 million d'euros. Les entreprises privées font de tels efforts ; nous devons les faire pour la fonction publique d'État.

Plus de 5 000 agents, dont 95 % de femmes, sont en congé parental. Ce dispositif serait certainement moins utilisé s'ils avaient plus facilement accès à des places de crèche.

Comme je l'évoquais en introduction, J'ai choisi de consacrer la partie thématique de mon rapport à la déontologie des agents publics, dans le contexte de réforme de la haute fonction publique et de débats animés autour de l'intervention de cabinets de conseil.

L'existence d'une fonction publique de carrière, recrutée essentiellement par concours et guidée par les principes déontologiques essentiels que sont la probité, l'impartialité et la responsabilité, a longtemps constitué en France une protection contre les risques de conflits entre l'intérêt public et les intérêts personnels.

La réforme de la fonction publique, notamment celle de la haute fonction publique, conduite depuis 2019, donne à ces questions une actualité nouvelle. L'ouverture du recrutement d'agents contractuels sur les postes de direction, la suppression de nombreux corps de fonctionnaires, la dynamique de fonctionnalisation des emplois ou la recherche de diversification des parcours pour les hauts fonctionnaires dessinent un paysage inédit, que la déontologie doit appréhender et accompagner.

La déontologie ne doit pas être perçue comme une contrainte mais, au contraire, comme une protection supplémentaire offerte aux agents. La déontologie sécurise les parcours, qu'elle contribue à fluidifier. Elle fait émerger des questions qui ne se seraient pas posées autrement.

Les travaux que j'ai conduits m'ont permis de constater une diffusion progressive de la culture déontologique. Cependant, si la nomination des référents déontologues est achevée dans les ministères, elle ne l'est pas dans la fonction publique hospitalière, et la connaissance du dispositif doit être améliorée dans les collectivités territoriales.

Les administrations s'approprient progressivement le dispositif et ses exigences. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) rend de moins en moins d'avis d'irrecevabilité et le nombre d'avis subsidiaires diminue.

Je formulerai six propositions pour améliorer la situation.

Tout d'abord, les moyens consacrés à la déontologie doivent être renforcés, en organisant des formations pour les référents déontologues qui en feraient la demande et en augmentant les effectifs de la HATVP, afin de lui permettre d'effectuer le suivi de ses réserves, ce qu'elle ne fait pas actuellement.

Le champ du contrôle déontologique pourrait en outre être étendu à d'autres agents particulièrement exposés au risque de prise illégale d'intérêts,

notamment au sein de l'union des groupements d'achats publics (Ugap) ou de la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo). Les enjeux financiers de certains marchés peuvent en effet être considérables.

La question des magistrats démissionnaires pourrait également être prise en compte. La démission récente d'un magistrat du parquet national financier parti pour un cabinet d'avocats d'affaires anglo-saxon, dont nous avons parlé en commission des lois sous la précédente législature, a révélé les failles du dispositif.

Par ailleurs, les obligations de contrôle déontologique pèsent uniquement sur l'administration, à l'entrée comme à la sortie de l'agent public. L'association au dispositif de contrôle déontologique des structures privées concernées permettrait de mieux sécuriser les mobilités.

Enfin, et comme l'a révélé la commission d'enquête du Sénat, le recours aux cabinets de conseil par l'État soulève des questions fondamentales, qui intéressent directement la fonction publique. La tendance croissante à externaliser la réflexion portant sur les politiques publiques interroge la capacité de l'État à disposer des compétences nécessaires. Le recours aux cabinets de conseil doit être mieux encadré et plus transparent. Il me paraît important de prévoir dans la loi qu'ils soient soumis à des obligations déontologiques. Il me semble d'ailleurs que la proposition de loi dont nous aurons l'occasion de débattre l'a intégré.

Quel regard portez-vous sur ces propositions ?

M. le président Sacha Houlié. La parole est aux orateurs des groupes.

M. Guillaume Gouffier-Cha (RE). Je tiens tout d'abord à saluer l'ensemble des agents de nos différentes fonctions publiques pour leur professionnalisme et leur engagement au service de notre pays et de nos citoyens, ainsi que les agents de la fonction publique parlementaire qui œuvrent à nos côtés au quotidien.

Monsieur le ministre, nous partageons pleinement vos objectifs. Renforcer l'attractivité des trois versants de notre fonction publique est indispensable. Nous y travaillons depuis le début de la précédente législature et nous devons poursuivre nos efforts en matière de rémunération, de construction de carrières, de formation initiale et continue.

Des passages doivent être possibles entre les fonctions publiques, comme il doit être possible de revenir dans la fonction publique après une expérience dans les secteurs privé ou associatif. Nos services publics doivent, en outre, pouvoir recruter des compétences et des expertises dont elles ont temporairement besoin pour remplir leurs missions.

L'accès aux services publics dans l'ensemble de nos territoires et pour l'ensemble des publics est un autre enjeu majeur, tout comme l'exemplarité dont

nous devons faire preuve en matière de transition écologique et de mise en œuvre du plan de sobriété énergétique. Je salue particulièrement la mesure que vous avez prise pour faciliter l'usage du vélo, lever les freins qui perduraient au sein de la fonction publique et permettre un alignement progressif des droits sur ceux du secteur privé.

Les crédits de votre ministère sont en hausse, ce qui devrait permettre de répondre à ces différents objectifs. Le faible nombre d'amendements présentés pour cette mission témoigne du soutien qui lui est apporté. Le groupe Renaissance votera ces crédits.

L'obligation d'un temps de travail annuel de 1 607 heures pour les agents des collectivités territoriales a parfois été considérée comme une mesure punitive, alors qu'elle constitue une mesure d'égalité et de bonne gestion. Pouvez-vous dresser un état des lieux de son application ?

Le code de la fonction publique est entré en vigueur le 1^{er} mars 2022. La prochaine étape de ce chantier lourd et ambitieux consiste à intégrer les dispositions réglementaires. Quel sera le calendrier ? Notre commission attache une grande importance à ce sujet, qu'elle avait mis en avant en 2019, lors de l'examen de la loi de transformation de la fonction publique.

L'État se doit d'être exemplaire en matière d'égalité professionnelle. Le fonds en faveur de l'égalité professionnelle est doté de 1 million d'euros et permet notamment de financer des actions de sensibilisation et de formation, y compris de prévention des violences sexuelles et sexistes. Quels projets seront visés dans l'appel à candidatures qui sera bientôt lancé ? Un suivi des mesures est-il effectué ? Enfin, pouvez-vous dresser un état des lieux des nominations aux emplois de direction, afin de s'assurer qu'elles sont équilibrées ?

M. Jordan Guitton (RN). Dans le programme 148, seulement 2,7 millions d'euros sont alloués à la formation interministérielle. Ce budget est stable par rapport à l'année dernière, mais n'est pas à la hauteur des enjeux liés, notamment, à la professionnalisation des filières transverses comme le numérique et les achats.

Nous rejoignons la rapporteure pour avis quant au manque d'informations disponibles sur l'effort de l'État employeur en matière de formation.

Depuis 2009, le secteur public peut faire appel à des agences d'intérim sans que la situation soit qualifiée d'extrême urgence. Ces contrats se développent fortement, mais sont parfois pourvus par des personnes qui ne disposent pas des compétences requises, ce qui accroît les besoins de formation et provoque des pertes de temps. D'autres situations sont tout aussi anormales, avec des personnes en poste depuis plusieurs années, dont les contrats sont renouvelés chaque mois.

Le développement du recours à l'intérim soulève également une question de coût. Les charges salariales et patronales étant plus élevées dans le secteur

privé, faire appel à un intérimaire suppose de déboursier environ deux fois la rémunération nette d'un agent public.

Assurer la continuité du service public est primordial et le recours à l'intérim peut être utile, de manière ponctuelle ou dans la perspective d'un recrutement. En revanche, il ne doit pas devenir pérenne.

Comptez-vous imposer un cahier des charges plus strict aux agences d'intérim pour garantir que les personnes recrutées disposent des compétences requises ? Comment comptez-vous éviter des dépenses trop élevées dans ce domaine ?

Selon la Banque de France, l'inflation atteindra 4,7 % en 2023. Le point d'indice a été revalorisé de 3,5 %, mais la situation reste compliquée pour les fonctionnaires, comme d'ailleurs pour beaucoup de salariés. Envisagez-vous une indexation du point d'indice sur l'inflation, ce qui serait un facteur d'attractivité pour la fonction publique ?

S'agissant de la fonction publique hospitalière, comment réduire les tâches bureaucratiques pour permettre aux agents de se concentrer sur la prise en charge des patients ?

Lors de la dernière campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait promis la suppression de 127 000 postes de fonctionnaires au cours du quinquennat. Comme nous espérons une augmentation du nombre de gendarmes, de policiers et de magistrats, où comptez-vous supprimer – ou ne pas remplacer – ces 127 000 postes ?

M. Thomas Portes (LFI-NUPES). Les crédits sont en augmentation, mais nous ne devons pas nous en réjouir. Créée en 2018, la mission *Transformation et fonction publiques* caractérise l'approche technico-bureaucratique du gouvernement d'Édouard Philippe et sa volonté de déshumaniser et de désindividualiser la fonction publique. La performance de la DGAFP se mesure dans la fusion et la suppression de corps de fonctionnaires. Le bleu budgétaire finance des dépenses d'investissement nécessaires à des réformes structurelles génératrices d'économies. En clair, l'objectif est d'accompagner la suppression de postes dans la fonction publique, qui n'a pourtant plus les moyens de remplir correctement ses missions au service de la population. La gestion de la crise du covid-19 l'a prouvé.

Le programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique* prévoit essentiellement des projets de big data, d'intelligence artificielle, de dématérialisation des demandes, de *machine learning* ou de *cloud*. Vous privilégiez une approche de *start-upper*, très éloignée des besoins des populations et des agents.

Vous remplacez des humains par des systèmes dématérialisés, qui compliquent l'accès aux services publics et aux droits. Les tâches qui incombent

à l'administration sont systématiquement reportées sur les usagers. Or, la Défenseure des droits soulignait, dans un rapport paru en février 2022, que 13 millions de Français étaient en difficulté avec le numérique, en raison d'un débit internet insuffisant, d'une absence de connexion, d'un manque d'aisance avec les outils électroniques ou d'une incompréhension vis-à-vis des attentes exprimées. Contrairement aux idées reçues, il s'agit souvent de publics très jeunes.

Les usagers recourent aux services publics parce qu'ils y sont contraints, soit par des textes, soit parce que leurs ressources et leur équilibre de vie dépendent des prestations du service public. Ils n'ont pas d'autre solution, sauf le renoncement, ce qui est un drame pour beaucoup d'entre eux.

Vous avez souligné, à juste titre, l'importance des services publics de proximité, mais nous ne pouvons que constater que les moyens ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Nous avons également une vision politique opposée du statut de la fonction publique. Nous regrettons le développement de la contractualisation, qui concerne un poste sur cinq, et de l'externalisation. Nous ne voulons pas de cette précarisation de la fonction publique au profit du secteur privé, qui se traduit par une perte de qualité pour les usagers, et par une perte de sens et une dégradation des conditions de travail pour les fonctionnaires. Pouvez-vous prendre l'engagement de ne pas supprimer de postes de fonctionnaires et d'en recréer, car ils sont essentiels pour la population ?

M. Ian Boucard (LR). Les crédits de cette mission ne soulèvent pas de difficultés majeures.

Je partage la position de la rapporteure pour avis concernant le recours croissant aux cabinets de conseil depuis 2017. Ils coûtent extrêmement cher et ne sont pas toujours exempts de représenter d'autres intérêts que ceux de l'État, alors que nous connaissons tous l'excellence de notre haute fonction publique. Le Gouvernement est-il prêt à s'engager à faire moins fréquemment appel à eux ? Cette question préoccupe nos concitoyens, l'affaire McKinsey l'a montré.

Je serais plus nuancé que mon collègue de La France Insoumise concernant la gestion de la crise du covid-19, mais une certaine organisation de la fonction publique a effectivement montré qu'elle ne fonctionnait pas. Le « couple » maire-préfet s'est avéré beaucoup plus efficace que les agences régionales de santé (ARS) pour répondre aux problématiques de santé dans les territoires. Le Gouvernement envisage-t-il de placer ces dernières sous l'autorité des préfets, afin que l'État soit vraiment en charge d'une politique de santé qu'il finance intégralement ?

Il est malheureusement compliqué pour des fonctionnaires méritants d'avoir une progression de carrière conforme à leur ambition et à leurs objectifs, ce qui peut les conduire à se tourner vers le secteur privé. La rémunération au

mérite reste marginale, car le statut ne lui accorde qu'une place très réduite. Le Gouvernement envisage-t-il des évolutions dans ce domaine ?

Notre collègue du Rassemblement national a évoqué les contrats intérimaires dans la fonction publique, que les collectivités appellent également des contrats « centre de gestion ». Ils sont intéressants pour assurer la continuité du service public et permettent d'ouvrir la fonction publique à des personnes qui n'y seraient pas entrées par concours. Il ne faudrait donc pas les arrêter totalement. Toutefois, ils n'ont pas vocation à s'inscrire dans la durée. Les personnes qui sont en poste depuis plusieurs années – et qui, par définition, donnent satisfaction puisque leurs contrats sont renouvelés – doivent pouvoir être titularisées.

Mme Mathilde Desjonquères (Dem). La mission *Transformation et fonction publiques* a pour objectif d'accompagner la transformation durable de l'action de l'État et de ses opérateurs, afin d'en accroître la performance. Nous examinons plus précisément le programme *Fonction publique*, qui est piloté par la DGAFP. Celle-ci conçoit et met en œuvre les orientations politiques en matière de ressources humaines. Deux opérateurs essentiels pour la formation des cadres de la fonction publique sont placés sous sa tutelle : l'INSP et les IRA.

En 2023, la DGAFP va poursuivre la transformation de la fonction publique pour la rendre plus efficiente et améliorer ainsi la qualité du service public. Ce mouvement s'inscrit dans le sillage de la transformation engagée en 2019, avec la loi de transformation de la fonction publique. Cette réforme ambitieuse répondait à un engagement fort du Président de la République en matière d'efficacité et de continuité de nos services publics. Certains changements entraînés par cette réforme sont déjà tangibles, même si, comme pour toute réforme structurante, ses résultats ne pourront être appréciés que dans la durée.

Votre ministère concentre son action autour de cinq objectifs.

Le premier concerne l'adaptation des règles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines. Il recouvre le chantier de la réduction du nombre de corps de fonctionnaires et de la création du corps à vocation interministérielle des administrateurs de l'État. Le statut de la fonction publique, qui est une spécificité française, est une protection nécessaire à l'accomplissement des missions de service public. La réforme a fait le choix de ne pas le remettre en cause, mais de le faire évoluer et de l'adapter. Le PLF prévoit ainsi la réduction de 280 à 270 du nombre de corps de fonctionnaires en 2023.

Le deuxième objectif concerne le recrutement et la formation initiale des fonctionnaires, que conduisent les IRA et l'INSP, qui a remplacé l'ÉNA. Ces opérateurs jouent un rôle extrêmement important, puisqu'ils forment les cadres qui donneront l'impulsion et la dynamique nécessaires aux administrations. L'un des griefs qui avaient justifié la réforme de l'ÉNA était la déconnexion des fonctionnaires vis-à-vis des réalités du terrain. Vous le savez, les élus du groupe Démocrate accordent une attention toute particulière à la prise en compte des

territoires et de leurs spécificités dans les actions et les politiques publiques. Il est donc essentiel que ceux qui se verront confier des fonctions d'encadrement et de direction soient sensibilisés et formés aux enjeux des collectivités territoriales. C'est une condition pour instaurer un dialogue constructif entre les cadres de la fonction publique territoriale et les fonctionnaires travaillant dans les préfetures et dans les administrations centrales. Comment ces problématiques sont-elles intégrées dans le cursus de formation des élèves du nouvel INSP et des IRA ?

Le troisième objectif concerne l'action sociale interministérielle. La qualité des réponses apportées aux agents est mesurée par le taux de satisfaction des bénéficiaires de certaines prestations. Celui-ci doit être suffisamment élevé et en progression.

Le quatrième objectif me tient particulièrement à cœur, puisqu'il concerne l'égalité professionnelle. Il s'agit d'une grande cause nationale et la fonction publique se doit d'être exemplaire. Les trois versants de la fonction publique comptent aujourd'hui 62 % de femmes, mais ce chiffre masque de nombreuses disparités. Le plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle a défini des mesures pour garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois et grades, et pour favoriser l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle. Le PLF prévoit que ce plan soit totalement mis en œuvre dès 2023.

Le cinquième objectif concerne le recrutement et la mobilité des agents, ainsi que les dispositifs de recrutement des apprentis. L'apprentissage est une voie d'avenir, qui ne doit pas être réservée au secteur privé.

Mme Marietta Karamanli (SOC). Le travail réalisé par la rapporteure pour avis était très éclairant et le ministre a déjà apporté certaines précisions. Je souhaite néanmoins revenir sur quelques éléments.

La mission *Transformation et fonction publiques* regroupe plusieurs programmes destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs. Parmi eux, le programme 148 vise à soutenir l'évolution de la fonction publique, en lui apportant les moyens techniques nécessaires.

La disparition du Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines explique la baisse des crédits. Nous regrettons cette décision, car ce fonds permettait d'accompagner les reconversions et les mobilités des agents de l'État dans le cadre des transformations de services.

Les crédits alloués à la formation sont une légère hausse mais, comme l'a souligné la rapporteure pour avis, l'absence de données relatives à la nature des actions de formation interministérielle nuit à la compréhension de leur utilité. Il serait souhaitable de les mettre en perspective par rapport aux efforts ministériels, au moins pour les ministères comptant le plus grand nombre d'ETP, afin de disposer d'une vision d'ensemble.

La réforme de la haute fonction publique suscite encore beaucoup d'interrogations. Certains rêvent d'un modèle dans lequel, pour exercer la plupart des missions, nous n'aurions pas besoin de fonctionnaires de carrière. Nous ne partageons pas cette opinion. Nous déplorons au contraire la perte de compétences techniques et spécialisées qui touchent plusieurs ministères. Nous regrettons que ce sujet ne soit jamais abordé et nous espérons que nous pourrions nous en saisir.

Les moyens octroyés à l'action sociale interministérielle sont en légère hausse, mais celle-ci sera largement amputée par l'inflation. Elle est, de toute façon, très insuffisante pour répondre aux enjeux d'attractivité. La crise des recrutements à laquelle nous devons faire face n'est pas une crise des vocations ; elle traduit le sentiment de dégradation des conditions de vie et de paupérisation des jeunes agents. Les chiffres du PLF montrent l'absence d'une grande politique sociale interministérielle, notamment en matière de logement. Les crédits destinés à des logements temporaires ou à la réservation de logements sociaux sont pratiquement inexistantes. Nous vous incitons à prendre des initiatives dans ce domaine. Une analyse qualitative des effets que pourrait avoir une augmentation des crédits serait utile.

Enfin, nous n'avons pas suffisamment d'informations concernant les crédits permettant d'innover en matière d'organisation et d'améliorer à la fois l'efficacité du service rendu et la qualité de vie au travail des agents.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). Je vous remercie d'avoir rappelé les priorités de votre feuille de route et d'être revenu sur l'enjeu essentiel d'inscription de la fonction publique dans les grandes transitions, ainsi que sur les questions d'accessibilité et d'attractivité, en évoquant les sujets de rémunération, de passerelles et de reconnaissance. Nous devons, vous l'avez souligné, redonner du sens au travail de nos agents. Ceux-ci doivent redevenir fiers d'être fonctionnaires.

Les maisons France Services, les bus mis à disposition dans les territoires et les conseillers numériques ont permis de recréer un lien et de retrouver des services publics de proximité. Je ne partage pas la description par mon collègue de La France insoumise d'une situation catastrophique, où rien n'aurait été fait depuis cinq ans. Les progrès sont réels, même si nous pouvons encore nous améliorer. Il n'est d'ailleurs peut-être pas nécessaire de mobiliser davantage de moyens.

Vous vous êtes engagé à augmenter le nombre de maisons France Services, mais nous devrions nous appuyer encore plus sur les maires, qui sont les élus de proximité par excellence. Nous pourrions mener une expérience avec des communes, notamment en milieu rural, pour former certains agents, éventuellement les secrétaires de mairie, afin qu'ils puissent renseigner nos concitoyens et les accompagner dans leurs démarches. Ils disposent probablement d'un peu de temps, puisqu'ils nous reprochent régulièrement le transfert de nombreuses compétences vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Si cela était trop compliqué, nous pourrions au moins

mettre à leur disposition un numéro vert pour joindre les maisons France Services et leur permettre d'apporter directement des réponses aux questions qui leur sont posées.

Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES). Dans les objectifs et indicateurs de performance du programme 148 figure l'optimisation du recrutement et de la formation initiale des fonctionnaires. Si ces sujets sont devenus incontournables, le budget que vous nous présentez apporte peu de réponses.

Les problèmes de recrutement peuvent s'expliquer par la faiblesse des rémunérations ou la dégradation des conditions de travail, mais également par les contraintes d'affectation. Certains renoncent à s'engager dans la fonction publique, car les sacrifices nécessaires leur semblent trop importants.

Il faudrait augmenter les salaires des fonctionnaires, mais je vous propose déjà d'améliorer le dispositif de rapprochement, qui pourrait être une première solution. Cette question se pose de manière spécifique pour les fonctionnaires ultramarins. Quand votre famille vit à La Réunion, en Guyane ou en Martinique et que vous êtes affecté à plusieurs milliers de kilomètres avec un océan qui vous sépare, vous ne pouvez pas vous prendre un train pour vous retrouver le week-end. Dans ces territoires, le sujet des mutations est étroitement lié à celui des recrutements. La perspective de passer plusieurs années loin de sa famille décourage beaucoup de jeunes d'intégrer la fonction publique, voire amène certains agents à démissionner.

En tant qu'élue de La Réunion, je suis régulièrement sollicitée. Je peux vous livrer plusieurs exemples. Un policier de la police aux frontières (PAF) en poste à Roissy souhaite obtenir sa mutation à caractère dérogatoire, car sa mère réunionnaise est atteinte d'un handicap. Un enseignant au lycée de Mayotte souhaite, quant à lui, rejoindre sa compagne atteinte d'une maladie auto-immune. Une stagiaire à la direction générale des finances publiques, qui s'occupe seule de sa fille de 7 mois à Noisiel, souhaite retrouver son conjoint en poste à La Réunion. Je reçois des dizaines de demandes de ce type. Elles se retrouvent probablement aussi sur votre bureau, monsieur le ministre, car elles nous sont souvent adressées conjointement. Comptez-vous faciliter les démarches de mutation des fonctionnaires, notamment en révisant le critère du centre des intérêts moraux et matériels ?

Lorsque leur demande de mutation est refusée, les fonctionnaires peinent souvent à comprendre les raisons de cette décision. La semaine dernière, j'ai été interpellée par un policier réunionnais classé dix-septième dans l'ordre des mutations. Sa demande a été rejetée, alors que, dans le même temps, soixante-dix collègues ont été mutés. Je ne sais pas si le refus est justifié ou si c'est une erreur commise par les services. Il est très difficile d'obtenir des explications, y compris pour les syndicats. Comptez-vous accroître la transparence dans ce domaine ?

Les sujets que j'ai évoqués ont peu d'impact budgétaire, mais pourraient améliorer l'attractivité de la fonction publique et le bien-être de nos fonctionnaires.

M. Paul Molac (LIOT). Nous faisons face à un vrai problème de recrutement, que nous constatons dans tous les versants de la fonction publique, et de présence devant les citoyens.

Certains agents n'hésitent pas à perdre le bénéfice du concours et à se réorienter professionnellement, ce qui aurait été impensable dans le passé. Cette évolution est liée à la faiblesse des rémunérations. Nous avons voté une revalorisation de 3,5 % du point d'indice, mais elle sera inférieure à l'inflation. En début de carrière, les niveaux de salaire dans la fonction publique paraissent assez bas par rapport aux offres d'emploi sur le marché. Je plaide donc pour une augmentation des salaires.

Vous l'avez souligné, nous devons mettre fin à la bureaucratisation. Les fonctionnaires sont parfois pris au milieu d'injonctions contradictoires ; les changements de règles sont tellement rapides qu'ils n'ont pas le temps de les assimiler.

Les maisons France Services marquent une réelle avancée dans l'accompagnement des usagers, qui sont souvent perdus lorsqu'ils doivent engager une procédure administrative. En ce qui concerne les dossiers de retraite, la caisse d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat) reconnaît elle-même qu'elle ne parvient pas à répondre aux demandes dans les délais. Toutefois, je ne suis pas certain que les maisons France Services pourraient prendre en charge le sujet.

Malgré la transformation de l'ÉNA, le programme n'a pas forcément changé. La mixité sociale et la mixité géographique sont-elles plus importantes ? La proportion d'étudiants boursiers est-elle en augmentation ? Jusqu'à présent, nous avons un peu l'impression que le recrutement était endogène. Par ailleurs, Emmanuel Macron avait indiqué qu'il ne souhaitait pas que les diplômés accèdent immédiatement à la très haute fonction publique, comme la Cour des comptes. Je considère également que les échelons doivent être gravés progressivement. Un sénateur honoraire, ayant suivi des études brillantes et fait l'ÉNA, m'a d'ailleurs avoué qu'il n'avait commencé à comprendre les réalités du terrain qu'en devenant maire de sa commune de 2 500 habitants...

M. Stanislas Guerini, ministre. Je tiens à souligner le travail effectué par la rapporteure pour avis et la qualité des échanges que nous avons eus autour de cette mission.

Certains d'entre vous ont salué l'engagement des agents de la fonction publique. Je voudrais dire toute ma fierté d'être ministre des agents de la fonction publique, plus que ministre de la fonction publique. Plusieurs crises ont marqué le précédent quinquennat, dont une crise sanitaire inédite. À cette occasion, nos concitoyens ont compris à quel point la fonction publique constituait la colonne

vertébrale d'une nation qui s'est construite sur son État. Nous avons tous un rapport particulier à la fonction publique, avec beaucoup d'exigences, mais aussi beaucoup de gratitude pour le travail qui est réalisé.

Des enseignements doivent être tirés de la crise du covid-19. Pendant cette période, la fonction publique a fait preuve à la fois d'humilité et d'efficacité. Les chaînes hiérarchiques ont été raccourcies et le terrain a retrouvé sa place dans le pilotage des politiques publiques, en s'appuyant notamment sur le « couple » maire-préfet. Nous devons nous inspirer de ces expériences pour faire évoluer la fonction publique.

Vous m'avez interrogé sur la suppression de postes de fonctionnaires. Celle-ci ne figure pas dans ma feuille de route. M. Guitton a fait allusion au programme du Président de la République. En effet, lors de l'élection présidentielle de 2017, il avait soutenu un projet de suppression de 120 000 postes de fonctionnaires, 50 000 pour l'État et 70 000 pour les collectivités territoriales. Toutefois, à l'occasion de l'élection présidentielle de 2022, nous avons prôné une stabilité du nombre de postes pour l'ensemble du quinquennat.

Nous donnons la priorité à la déconcentration, en réduisant le nombre de fonctionnaires dans les administrations centrales pour investir dans les territoires. Le Président de la République a ainsi annoncé il y a quelques jours la réouverture de six sous-préfectures.

Le nombre de fonctionnaires ne sera pas stable dans chacun des services publics. Nous devons accroître nos moyens dans la santé ou dans les domaines régaliens. Vous avez pu constater cet investissement dans l'humain lors de l'examen des budgets, notamment du ministère de l'intérieur. Dans d'autres champs de politiques publiques, nous devons, en revanche, continuer à rechercher l'efficacité et l'efficience. Nous devons également tenir compte des évolutions démographiques. Le PLF pour 2023 prévoit une légère baisse du nombre de professeurs pour s'adapter à la diminution du nombre d'élèves dans les classes. Cette mesure permet, en outre, de dégager des marges de manœuvre pour mieux les rémunérer. L'administration fiscale continue aussi à réduire ses effectifs, en ne remplaçant pas certains départs à la retraite.

M. Boucard a évoqué le pilotage des politiques déconcentrées et le rôle confié aux préfets. Il y a quelques jours, le Président de la République a rappelé à ces derniers qu'ils étaient les premiers agents de l'État dans un territoire donné. Nous avons mis en place des outils, dont un baromètre de l'action publique. De 20 à 30 % de la rémunération indemnitaire des préfets dépend désormais de l'atteinte d'objectifs liés à des politiques publiques, qui peuvent concerner la santé ou l'éducation, par exemple.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué les questions d'intérim et de contractualisation. Leur développement ne répond pas à une volonté idéologique, comme le procès a pu en être fait à Olivier Dussopt en 2019 lorsque la loi de

transformation de la fonction publique a assoupli certains dispositifs. Dans la plupart des cas, nous recourons à cette solution parce que nous ne parvenons pas à recruter. Vous le vivez également dans vos territoires, pour la fonction publique d'État comme pour la fonction publique territoriale. Le problème est particulièrement épineux dans certains champs des politiques publiques, comme la petite enfance.

Notre ambition n'est pas de développer les contrats et l'intérim mais, au contraire, de rendre la fonction publique plus attractive, de retrouver le sens de l'engagement et de redonner envie de candidater aux concours. Nous investissons dans le dispositif Talents, en ouvrant 2 000 places supplémentaires dans ces classes préparatoires en 2023. Elles existent dans tous les territoires, au titre des IRA, des universités et des instituts de préparation à l'administration générale (Ipag). Pour chaque place ouverte, nous mettons à disposition une bourse de 4 000 euros pour accompagner les élèves. Malheureusement, malgré ces efforts, nous ne parvenons pas à remplir toutes les classes.

L'un d'entre vous l'a indiqué, l'intérim ou les contrats peuvent aussi constituer des voies d'accès à la fonction publique.

Nous avons engagé des efforts importants pour développer l'apprentissage au sein de la fonction publique. L'an dernier, la fonction publique d'État a accueilli près de 15 000 apprentis. En 2022, nous avons mobilisé 30 millions d'euros, provenant pour moitié des crédits de France compétences et pour moitié de ceux de mon ministère, pour financer l'apprentissage dans les collectivités locales. L'objectif de 8 000 apprentis a été dépassé, puisqu'elles en ont accueilli 12 000. Nous allons donc renouveler ce budget de 30 millions, par le biais d'un amendement.

J'ai expliqué aux instances représentatives de la fonction publique territoriale il y a quelques jours que j'étais prêt à faciliter l'accès des apprentis aux emplois de la fonction publique : quand un jeune a passé deux ans dans un service et qu'il a fait ses preuves, il doit être possible de l'embaucher facilement.

La réforme des carrières et des rémunérations sera le principal chantier que je porterai en tant que ministre de la transformation et de la fonction publiques. Quelques semaines après mon arrivée dans ce ministère, j'ai pris la décision de revaloriser le point d'indice de 3,5 %, ce qui constitue l'augmentation la plus élevée depuis 37 ans, au début du septennat de François Mitterrand. Cette mesure représente un investissement extrêmement important pour les trois versants de la fonction publique et a donc fait l'objet d'une concertation avec les employeurs territoriaux.

Cette revalorisation du point d'indice s'ajoute aux augmentations moyennes et automatiques prévues par le glissement vieillesse technicité (GVT), qui s'élèvent à 1,5 %. Les fonctionnaires bénéficient en outre des mesures de pouvoir d'achat qui concernent tous les Français, comme le bouclier tarifaire. Pour

2022, l'Insee prévoit une inflation de 5,4 %. Les efforts que nous avons consentis pour la fonction publique étaient donc à la fois nécessaires et cohérents avec le contexte économique.

Nous ne pouvons pas nous contenter de décisions paramétriques. Nous devons aborder le chantier de l'attractivité de manière plus systémique. Nous le ferons avec les organisations syndicales, à l'issue des élections professionnelles du 8 décembre. Nous nous donnerons un semestre pour aboutir, en tenant compte de l'inflation que nous connaissons en 2023.

M. Molac a évoqué les difficultés rencontrées par les jeunes qui entrent dans la fonction publique. Je reconnais que certains mécanismes ne sont plus adaptés et ne sont pas des facteurs d'attractivité. Ainsi, un agent qui démarre sa carrière en bas de la grille de la catégorie C franchira des échelons pendant 9 ans sans que sa rémunération augmente, la grille ayant été écrasée par la hausse du salaire minimum. De même, l'écart entre le bas de la grille de la catégorie B et celui de la catégorie C n'est que de 0,6 %. Le système actuel montre ses limites.

Lors de nos discussions avec les organisations syndicales, nous définirons quelques principes. Nous devons mieux valoriser les métiers et les filières professionnelles. L'exemple des secrétaires de mairie, que vous avez évoquées, est très illustratif. Les collectivités locales ne peuvent pas les faire passer en catégorie B et elles – j'en parle au féminin, car ce métier est extrêmement féminisé – se retrouvent bloquées dans leur progression, alors qu'elles ont 25 ans d'expérience. Cette situation n'est pas normale.

Il n'est pas question de remettre en cause le cadre statutaire global. La fonction publique n'est pas une entreprise. Toutefois, nous devons être capables de raisonner par métier et par filière professionnelle. Il est impossible d'expliquer certaines différences de rémunération entre des personnes qui exercent la même activité, mais qui sont contractuelles ou titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique d'État ou de la fonction publique hospitalière. Nous devons à la fois renforcer un socle commun et disposer d'une certaine flexibilité, pour tenir compte de la concurrence avec le secteur privé ou de contextes locaux.

Nous devons avoir la possibilité d'accélérer les carrières, en permettant à des agents de franchir plusieurs échelons ou un grade plus rapidement qu'avec les mécanismes d'ancienneté et de progression automatique. Cette évolution, qui est de nature à renforcer l'attractivité, doit aller de pair avec un renforcement du pilotage des ressources humaines, au sein de l'État et dans les collectivités territoriales.

Il me paraît, en outre, indispensable de mieux récompenser l'engagement individuel et collectif. Le président de la République l'avait affirmé lui-même pendant la campagne présidentielle, en répondant à une interview dans *Acteurs publics*.

Je suis très favorable aux plans d'intéressement dans les entreprises et ce modèle pourrait nous inspirer. Ces dispositifs ne reposent pas forcément sur un résultat financier, mais peuvent prendre en compte des objectifs collectifs, en matière de transition écologique par exemple. Une partie de la rémunération des agents pourrait, ainsi, être conditionnée à la mise en œuvre du plan de sobriété ou à l'engagement dans la planification écologique. Nous aurons des discussions à ce sujet au sein des comités sociaux d'administration (CSA) issus de la loi de transformation de la fonction publique de 2019.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué des éléments qui ne relèvent pas de la fiche de paie. La débureaucratization fait partie des chantiers que nous avons lancés avec les organisations syndicales avant les élections professionnelles. Nous avons également ouvert des discussions au sujet du logement des fonctionnaires. Cette question est absolument centrale, car elle renvoie aux enjeux de mobilité et de rapprochement des familles. Tous les leviers doivent être mobilisés, pour produire davantage de logements, renforcer la transparence dans l'attribution des logements sociaux et éventuellement mettre en place une bonification dans l'accès à ces derniers pour les fonctionnaires. Dans les zones tendues, ce pourrait être un facteur d'attractivité.

M. Guillaume Gouffier-Cha m'a interrogé sur l'application de la durée annuelle de travail de 1 607 heures. Cette réforme était prévue par la loi de transformation de la fonction publique de 2019, avec une échéance en 2022 pour les communes et intercommunalités et en 2023 pour les départements et les régions. À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a estimé, il y a quelques semaines, que la loi ne remettait pas en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle doit donc s'appliquer. Je n'ai d'ailleurs aucun doute quant au fait qu'elle le sera.

Je lie les questions qui m'ont été posées sur les cabinets de conseil au chantier relatif à la réinternalisation de certaines compétences et au renforcement de l'attractivité.

Nous aurions tort de laisser le sujet des cabinets de conseil aux populistes. Ce n'était pas l'esprit de la commission d'enquête sénatoriale et du travail transpartisan qui a été mené, ni celui de vos interventions, mais nous savons que certains, notamment sur les réseaux sociaux, aimeraient l'instrumentaliser.

Le recours aux cabinets de conseil doit être mieux encadré, y compris pour des raisons de bonne gestion des deniers publics. Un nouvel accord-cadre, relevant de la DITP, a été publié avant l'été. Il couvre l'ensemble des prestations de conseil en stratégie utilisées par les cabinets ministériels, et reprend l'intégralité des recommandations de la commission d'enquête en matière de déontologie, de transparence, de capacités d'internalisation ou de limitation des montants. Un jaune budgétaire a été publié et, je l'ai indiqué la semaine dernière aux sénateurs, je défendrai un amendement dans le cadre du budget pour le pérenniser, afin de

pouvoir suivre l'ensemble des commandes et leurs montants. Si un ministère ne souhaite pas publier une commande, il devra le justifier.

Dans notre budget, nous avons fait le choix de réinternaliser des compétences, en créant quinze postes au sein de la DITP. Nous avons engagé une cartographie des ressources susceptibles d'effectuer du conseil en interne. Nos services d'inspection, comme l'inspection générale des finances (IGF) ou l'inspection générale des affaires sociales (Igas), sont en capacité de réaliser des missions, qui pouvaient d'ailleurs être redondantes avec celles que nous confions à des cabinets de conseil.

Comme je l'ai indiqué lors de l'examen de la proposition de loi sénatoriale, celle-ci ne me semblait pas totalement atteindre certains objectifs de proportionnalité et d'efficience. J'ai donc fait systématiquement des contre-propositions. Je souhaite que nous trouvions un consensus et que le texte soit voté, dans une logique de renforcement de l'État.

Madame la rapporteure pour avis, je partage vos recommandations en matière de déontologie. La loi de transformation de la fonction publique de 2019 a créé une architecture, qui repose sur des lignes directrices en matière de gestion des ressources humaines pour les managers, la nomination de référents déontologues dans chacune des administrations et, pour les cas les plus complexes, une intervention de la HATVP. Ce dispositif fonctionne. Nous devons toutefois améliorer l'animation du réseau des référents déontologues et mieux les former. La proposition que vous formulez en la matière me semble très intéressante. Nous devons également accentuer la collaboration entre l'Agence française anticorruption (AFA), la HATVP et la DGAFP.

Le programme France Services fonctionne. À la fin de l'année, nous aurons déployé 2 600 maisons France Services dans les territoires. C'est une promesse tenue : le Président de la République voulait que chaque Français dispose d'un service public à moins de trente minutes de chez lui, c'est chose faite pour 99 % de nos concitoyens, non seulement sur le territoire métropolitain, mais aussi dans les outre-mer.

Nous allons renforcer encore le réseau : l'État va maintenir son engagement financier, afin de créer 150 maisons supplémentaires au cours de l'année prochaine et atteindre ainsi 2 750 maisons France Services.

Nous pouvons aller plus loin. Vendredi dernier, lors de la réunion du comité de pilotage France Services avec l'ensemble des opérateurs, j'ai lancé la « saison 2 » de France Services, qui s'articulera autour de quatre axes.

Premier axe – que vous avez évoqué, monsieur le président : enrichir le bouquet de services, au-delà du bouquet socle proposé par les neuf opérateurs actuels. Nous expérimentons par exemple une participation de la Banque de France, pour mieux accompagner les ménages en matière de surendettement. Si cela fonctionne, nous pourrons le généraliser à l'ensemble des maisons

France Services. D'autres services font l'objet de demandes très fréquentes, par exemple MaPrimeRénov'. Il faut que les maisons France Services soient capables d'apporter un certain nombre de réponses de premier niveau, bien évidemment sans se substituer aux opérateurs.

Deuxième axe : favoriser la montée en compétences des agents des maisons France Services. J'ai annoncé le doublement du volume d'heures de formation qui leur est dévolu. C'est de cette manière que nous offrirons un service public de qualité.

Troisième axe : renforcer l'« aller vers ». Nous allons poursuivre le développement des bus France Services, au nombre de 127 actuellement, ainsi que des dispositifs de covoiturage solidaire. En outre, nous avons consacré 250 millions d'euros du plan de relance au déploiement, dans les territoires, de 4 000 conseillers numériques France Services, pour former les Français et lutter contre la fracture numérique.

J'ai rencontré la Défenseure des droits et partage le constat : 13 millions de nos concitoyens sont éloignés du numérique, et c'est un problème qu'il faut prendre à bras-le-corps. Ce n'est d'ailleurs pas du tout antinomique avec la numérisation d'un certain nombre de services publics ou le recours à l'intelligence artificielle. Il faut en même temps moderniser les services publics – par exemple pour permettre des démarches plus rapides à partir d'un smartphone – et accompagner celles et ceux qui sont le plus éloignés du numérique. C'est ce que nous faisons dans les maisons France Services et avec les conseillers numériques.

Quatrième axe : mettre en réseau et créer des synergies entre les maisons France Services et les services publics existants – les mairies, évoquées par Mme Poussier-Winsback, mais aussi les guichets des caisses d'allocations familiales (CAF), des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ou des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat). Il ne peut pas y avoir le réseau France Services d'un côté et le réseau des services publics de l'autre !

Il faut s'inscrire dans une logique de guichet unique universel. Je ne suis pas favorable à un doublement ou à un triplement du nombre de maisons France Services, car je pense que nous avons atteint la bonne maille – ce qui n'empêche pas de compléter opportunément le réseau ici ou là. Pour construire ce guichet unique universel, nous devons établir un cahier des charges commun des réponses de premier niveau qui doivent être apportées dans l'ensemble des guichets physiques des services publics. Nous devons aussi travailler sur la question du numéro de téléphone. C'est de cette manière que nous renforcerons la proximité au bénéfice de nos concitoyens.

Mme Clara Chassaniol (RE). Je me permets de vous adresser la dernière question que souhaitait vous poser Guillaume Gouffier-Cha. Pour la première fois, les élections professionnelles dans la fonction publique se tiendront en partie par

voie électronique, du 1er au 8 décembre prochain. Quels dispositifs avez-vous prévus pour qu'elles se déroulent au mieux ?

Ma question a trait, elle aussi, aux outils numériques. Si le guichet reste le mode d'accès aux services publics privilégié par 57 % de nos concitoyens, le nombre d'utilisateurs des procédures dématérialisées a doublé en dix ans. Cette dynamique ne doit pas masquer le fait que cette dématérialisation éloigne des services publics beaucoup de nos concitoyens, voire entraîne un non-recours aux droits.

Dans ma circonscription, plusieurs associations qui accompagnent les personnes dans leurs démarches numériques m'ont signalé une augmentation des besoins en la matière. Selon une étude publiée en mai 2022 par l'Insee, la fracture numérique concerne d'abord les moins de 30 ans, les seniors et les personnes les plus fragiles socialement. En outre, chacun a été confronté au moins une fois à des difficultés lors d'une démarche en ligne. C'est souvent lorsqu'une situation personnelle est complexe que la dématérialisation devient un obstacle. Une difficulté s'ajoute alors à une autre, ce qui peut susciter le sentiment que l'État est une entité hostile, et provoquer une défiance plus générale de nos concitoyens envers l'administration.

La question n'est pas nouvelle. Vous avez à cœur la proximité des services publics et vous avez évoqué la logique de guichet, la lutte contre la fracture numérique et le déploiement des maisons France Services au cours des cinq dernières années, effort considérable et nécessaire accompli par notre majorité. Comment comptez-vous orienter les moyens de votre ministère pour permettre à tous nos concitoyens de surmonter les barrières en matière d'accès aux droits ? Comptez-vous notamment assurer la possibilité de rendez-vous en physique ou de rendez-vous téléphoniques à des horaires accessibles ?

Mme Edwige Diaz (RN). La lecture du rapport annuel de performances de la mission *Transformation et fonction publiques* a suscité chez nous des inquiétudes à plusieurs titres. Une phrase a tout particulièrement retenu notre attention : il est écrit que la réforme de la haute fonction publique « vise notamment à refléter la diversité de la société française au sein des cadres supérieurs de l'État ». Je crains que, subrepticement, vous ne tentiez d'instaurer un principe étranger aux principes républicains méritocratiques, à savoir la discrimination positive, laquelle repose sur des critères d'appréciation subjectifs. Qui plus est, si nous cessons de recruter les fonctionnaires au mérite, nous ne sommes pas près de rompre avec ce qu'on appelle les McKinseyries ! Soutenez-vous le principe de la discrimination positive ? Le concours reste-t-il, de votre point de vue, un principe essentiel du recrutement ?

Après une enveloppe substantielle de 700 millions d'euros pour les années 2018 à 2022, le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) bénéficiera de 330 millions pour les années 2023 à 2025. Allez-vous rendre compte au Parlement, de manière transparente, de l'utilisation de ces fonds ?

Mme Marietta Karamanli (SOC). Vous avez longuement évoqué les maisons France Services. Leur création était une nécessité, et elles assurent une bonne couverture des territoires. Cependant, il faut aussi songer à former et à valoriser les personnels qui y travaillent, car ils ne disposent pas nécessairement des outils pour répondre aux multiples questions, de plus en plus pointues, que leur posent nos concitoyens.

D'autres administrations ne sont pas en mesure de répondre aux usagers. Je pense aux Carsat, qui ont un stock de dossiers considérable à traiter, ce qui peut créer des délais de 190 ou 200 jours. Pour y remédier, vous envisagez des moyens supplémentaires, mais il faut savoir que les outils ne fonctionnent pas, ce qui déstabilise à la fois les agents et les usagers qui cherchent l'information ; c'est source de fatigue, de culpabilisation et de démotivation. Le bon fonctionnement des outils est un élément de l'efficacité, au-delà de l'action sociale que j'ai évoquée tout à l'heure.

M. Stanislas Guerini, ministre. Le 8 décembre prochain, 5,7 millions d'agents de la fonction publique seront appelés à choisir leurs représentants syndicaux. C'est un enjeu majeur de démocratie sociale. Nous devons collectivement réussir ce rendez-vous.

C'est d'ailleurs à l'issue de ces élections que prendront corps les instances créées par la loi de transformation de 2019. Je pense en particulier aux comités sociaux, issus de la fusion des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qui sont l'équivalent pour la fonction publique des comités sociaux et économiques (CSE) qui existent dans les entreprises. C'est évidemment un enjeu pour l'ensemble des agents qui donnent la primauté au dialogue collectif sur les questions de santé au travail ou encore sur les lignes directrices de gestion.

Ces élections professionnelles méritent notre engagement plein et entier. En tant que ministre, je fais beaucoup pour inciter les agents à y participer. Malheureusement, nous assistons à une érosion du taux de participation, comme aux élections législatives. Selon moi, il n'y a pas de fatalité : il faut expliquer les enjeux de ces élections et les réussir, y compris du point de vue technique.

Pour la première fois, effectivement, l'ensemble des agents de la fonction publique de l'État seront amenés à voter par voie électronique. Nous avons fait appel à deux prestataires, et je consacre beaucoup de temps à m'assurer du bon fonctionnement de la procédure de vote, notamment du respect de la confidentialité. Nous avons réalisé cet été des tests à blanc dans l'ensemble des ministères, pour donner confiance aux agents de la fonction publique et faire en sorte que les élections du 8 décembre soient un succès.

Je réponds à deux questions précédentes.

Vous l'avez dit, monsieur Gouffier-Cha, la codification du droit de la fonction publique est l'un des chantiers lancés par la loi de transformation de

2019. La partie législative du code général de la fonction publique est entrée en vigueur ; ce sera un outil précieux. Pour la partie réglementaire, il y a 5 000 articles à codifier. C'est donc un travail considérable, qui a débuté et devrait s'achever en 2025.

Madame K/Bidi, la prise en compte du centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) a constitué une avancée sociale. Ce critère s'applique évidemment pour La Réunion et Mayotte et, depuis 2020, pour la Polynésie Française. Le 11 octobre dernier, répondant à l'un de vos collègues lors des questions au Gouvernement, j'ai indiqué – à dessein – que certaines administrations en faisaient une application un peu tatillonne. Je le répète, je souhaite qu'il y ait une bonne application de ce principe. C'est un outil important de mobilité et, parfois, de rapprochement pour les agents de la fonction publique qui viennent des territoires ultramarins.

Madame Chassaniol, deux chiffres résument bien la réalité de la fracture numérique : d'une part, les trois quarts des relations entre les Français et leur administration se font désormais par voie numérique ; d'autre part, 13 millions de Français sont durablement éloignés du numérique. Nous devons précisément marcher sur ces deux jambes.

Premièrement, nous devons continuer à numériser, en nous concentrant sur les 250 démarches les plus courantes des Français ; il s'agit notamment de vérifier si le parcours numérique est complet. Nous devons en outre progresser rapidement sur les questions d'accessibilité au handicap. Seules 40 % des démarches numériques sont complètement accessibles aux personnes en situation de handicap, et ce chiffre n'est pas satisfaisant. Ce travail est notamment conduit par la direction interministérielle du numérique (Dinum).

Deuxièmement, nous devons mieux former les Français au numérique. D'où le déploiement des 4 000 conseillers numériques France Services, dont nous souhaitons doubler le nombre. À cette fin, nous prenons l'engagement de maintenir l'enveloppe budgétaire actuelle, sachant que les conseillers numériques sont cofinancés par les collectivités. Mon objectif, que je partage avec Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications, est d'atteindre un effectif de 20 000 accompagnateurs numériques d'ici à la fin du quinquennat. À cet égard, la médiation numérique offerte par les réseaux associatifs que vous avez mentionnés est tout à fait complémentaire du travail des conseillers numériques France Services.

S'agissant du besoin d'accéder physiquement aux services publics, j'ai déjà répondu en évoquant le programme France Services.

Cela ne vous surprendra pas, madame Diaz, la diversification dans l'accès à la fonction publique, singulièrement à la haute fonction publique, est un objectif que nous assumons parfaitement. Nous avons besoin d'une haute fonction publique plus diversifiée, à l'image des Français. C'est une condition d'efficience

et d'efficacité. Plus la haute fonction publique sera à l'image de nos concitoyens, plus elle nous permettra d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, en particulier d'accessibilité et de proximité, ce qui est indispensable, notamment pour faire reculer les extrêmes et les populistes – j'assume parfaitement cette position devant la commission des lois.

Ne vous en déplaise, nous allons donc continuer résolument à mettre en œuvre le plan Talents du service public, notamment les prépas Talents, pour offrir un accès facilité à la fonction publique à des jeunes, mais aussi à des personnes en reconversion ou en difficulté qui ne viennent pas nécessairement du bon quartier ou ne portent pas le bon patronyme.

L'esprit de la réforme de la haute fonction publique, madame la rapporteure pour avis, n'est pas de supprimer des métiers, même si nous supprimons certains corps. Ce n'est donc pas la diplomatie sans diplomates, ni les préfetures sans préfets.

Il s'agit, d'une part, de développer un corps managérial commun doté d'une culture commune. C'est pourquoi nous allons repenser la formation des fonctionnaires à l'INSP et dans les IRA, en renforçant un tronc commun autour des grandes transitions, écologique, numérique, démographique, géopolitique et sociétale. J'en profite pour dire que les IRA font un travail formidable – je me suis rendu, pour la rentrée, à celui de Lille.

D'autre part, et ce n'est pas du tout antinomique, nous poursuivons une logique de spécialisation et de professionnalisation. Nous avons aussi besoin d'ingénieurs de haut niveau dans la fonction publique, en particulier pour appréhender la transition écologique. Ce sera notamment l'objet de la réforme des corps techniques que nous aurons à mener à bien. Nous allons continuer résolument dans cette voie de la culture commune et de la professionnalisation.

Nous avons décidé de réengager des moyens de l'État dans le cadre du FTAP. En dépit d'un contexte budgétaire serré qui nous impose de ralentir la dépense publique, je pense qu'il est de bonne gestion de continuer à investir ainsi dans la transformation de l'action publique, pour moderniser nos politiques publiques, par exemple pour mieux lutter contre la fraude fiscale. Toutes les données relatives à l'utilisation du FTAP sont bien évidemment transparentes et à la disposition de la représentation nationale.

Vos propos rejoignent les miens, madame Karamanli, puisque j'ai évoqué tout à l'heure le doublement du nombre d'heures de formation pour les 5 600 agents des maisons France Services. L'État donne une vision pluriannuelle, notamment aux collectivités, en s'engageant à maintenir l'enveloppe de 30 000 euros par an pour chaque maison France Services tout au long du quinquennat. Cela doit constituer une forte incitation à investir humainement dans les agents qui y travaillent. Je passe beaucoup de temps avec les neuf opérateurs du programme pour fluidifier encore les liens entre les maisons France Services et

les services de ces opérateurs, par exemple pour faciliter la prise de rendez-vous auprès de ces derniers, afin qu'ils puissent rendre à leur tour un service public de qualité.

M. Mansour Kamardine (LR). Cela ne me gêne pas du tout que vous teniez compte de certaines spécificités pour que la haute fonction publique soit à l'image de la nation. Pour ma part, je porte un prénom, Mansour, qui convient très bien !

Vous avez décrit l'organisation que vous imaginez autour des maisons France Services. Sans doute est-ce le dispositif applicable au plan national. Sachant que l'on y est souvent assez loin des standards nationaux, qu'en sera-t-il dans les outre-mer en général et à Mayotte en particulier ? La fracture numérique concerne 13 millions de Français ; à Mayotte, elle touche probablement plus de 50 % de la population.

M. Stanislas Guerini, ministre. Je l'ai dit tout à l'heure, le programme France Services fonctionne non seulement en France métropolitaine, mais aussi dans les territoires ultramarins. Sur les 2 600 maisons France Services que comptera notre pays à la fin de l'année, il y en aura environ 400 dans les outre-mer, dont 12 à Mayotte. Je le répète, 99 % de nos concitoyens vivent à moins de trente minutes d'une maison France Services. Ce chiffre vaut pour la France métropolitaine et pour chacun des territoires ultramarins. Ce sont même 92 % de nos concitoyens qui se trouvent désormais à moins de vingt minutes d'une maison France Services. Nous allons continuer à investir dans ce programme, y compris, je vous le garantis, dans les territoires ultramarins.

La commission en vient à l'examen pour avis des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonctions publiques » (Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis).

Article 27 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CL158 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis. Cet amendement vise à créer des places de crèche supplémentaires. L'objectif serait ainsi porté à 5 000 places en France pour toute la fonction publique de l'État, chiffre qui n'a pas de raison de vous faire peur !

L'adoption de cet amendement serait un signal adressé à la fonction publique, que nous souhaitons remercier de sa gestion de la crise de la Covid-19 et de sa capacité à défendre l'intérêt général dans des circonstances difficiles. Ce serait une mesure sociale en faveur des femmes fonctionnaires : l'État montrerait que, comme les entreprises privées, il se soucie des femmes en leur permettant de trouver un accueil pour leurs enfants à proximité de leur lieu de travail. Bien sûr, cela concerne aussi les hommes, mais il faut savoir que, dans la fonction publique

de l'État, le congé parental est pris à 95 % par des femmes. L'absence de crèche est un élément qui incite fortement à se mettre en congé parental.

Pour financer ces places supplémentaires, je propose de prélever 1,2 million d'euros sur le programme *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, dont les crédits sont chaque année sous-exécutés – en 2019, le montant non consommé et reporté sur l'exercice suivant s'était élevé à plus 800 millions d'euros en autorisations d'engagement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CL157 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis. Au même titre que l'on se préoccupe de la réforme de l'ÉNA devenue INSP, on doit se préoccuper des IRA, qui font un travail remarquable. Je vous invite à leur rendre visite pour vous en rendre compte.

Nous avons reçu les directrices et directeurs des IRA, qui ont à cœur de promouvoir l'attractivité du territoire et de faire naître le sens de la citoyenneté et de l'intérêt général. Or les IRA sont sous tension : chaque établissement fonctionne en moyenne avec 20 ETP. Je propose d'affecter 1 ETP supplémentaire dans chaque IRA pour soulager leurs directrices et directeurs. Le coût de la mesure est dérisoire : 450 000 euros.

De même que précédemment, je propose de prélever la somme sur le programme *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, dont les crédits ne sont jamais totalement consommés. Ce transfert de 450 000 euros ne nuirait en rien aux travaux réalisés dans les cités administratives, mais aiderait considérablement les directeurs et directrices des IRA.

M. Guillaume Gouffier-Cha (RE). Nous comprenons votre intention, mais nous voterons contre l'amendement. Contrairement à ce que vous venez d'expliquer, il ne permettrait pas de renforcer les effectifs d'encadrement, car il ne prévoit pas de relever le plafond d'emplois des IRA.

Par ailleurs, il ne nous semble pas opportun de déshabiller le programme 348, car l'État, comme les collectivités, doit mener à bien la rénovation énergétique de ses bâtiments et aménager les espaces de travail. Ces budgets, qui ne sont pas assez utilisés actuellement, doivent l'être dans les années qui viennent pour faire face aux enjeux de la transition écologique.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis. Votre premier argument ne tient pas : le plafond d'emplois est sous-exécuté. Quant à la transformation et à la modernisation des cités administratives, elle est bien évidemment nécessaire, mais, comme je l'ai dit – peut-être ne m'avez-vous pas écoutée –, ces crédits ne sont pas engagés en totalité. Donnez-nous la preuve qu'ils le sont ; s'ils ne le sont pas, n'en faites pas perdre le bénéfice à des

personnes qui en ont besoin ! J'ajoute que, si vous aviez partagé le même objectif, vous auriez pu proposer un sous-amendement ; il aurait été bienvenu.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CL159 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis. Il s'agit d'affecter 100 000 euros à la formation des référents déontologues dans les administrations. Ces référents jouent un rôle essentiel : ils donnent des conseils et préviennent les risques auxquels peuvent s'exposer des fonctionnaires mal avisés – par exemple, lorsqu'ils changent de poste.

Je propose, là encore, de prélever la somme sur le programme 348, en précisant que les crédits prévus ne sont jamais engagés en totalité. Tel a été le cas au cours des exercices précédents, et je ne vois pas pourquoi cela changerait subitement en 2023. Ce transfert de 100 000 euros, montant au demeurant modeste, serait très utile.

La commission rejette l'amendement.

Puis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Transformation et fonction publiques non modifiés.

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
 - Mme Nathalie Colin, directrice générale
- **Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**
 - M. Thierry Lambert, délégué interministériel
 - M. Jean-Michel de Guerdauid, responsable administratif et financier
 - Mme Audrey Roncigli, cheffe de cabinet du directeur
- **Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)**
 - Mme Émilie Piette, déléguée interministérielle
- **Institut national du service public (INSP)**
 - Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice
- **Instituts régionaux d'administrations (IRA)**
 - M. Gérard Clerissi, directeur de l'IRA de Bastia (en visioconférence)
 - Mme Cécile Parent-Nutte, directrice de l'IRA de Lille
 - Mme Catherine Prudhomme, directrice de l'IRA de Lyon
 - M. Dominique Bemer, directeur de l'IRA de Metz
 - Mme Yamina Lamrani-Carpentier, directrice de l'IRA de Nantes
 - M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines à la DGAFP
 - Mme Sandrine Staffolani, adjointe de la sous-direction des compétences et des parcours professionnels à la DGAFP
- **Table ronde de référents déontologues**
 - M. Christophe Baulinet, référent déontologue des ministères économiques et financiers
 - Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, présidente du comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales
 - Mme Lucie Chapus-Bérard, référente déontologue des agents de la métropole Aix-Marseille-Provence

— Mme Claire Chedru-Bonhomme, chef du département de la fonction publique, du droit du travail et des baux à la direction des affaires juridiques et des droits des patients de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris

— Mme Félicie Fauconnet, adjointe de Mme Chedru-Bonhomme

- **Organisations syndicales de la fonction publique**

- M. Gilles Oberrieder, secrétaire général, UFSE-CGT Services Publics

- M. Philippe Craste, UFSE-CGT Services Publics

- M. Luc Farré, secrétaire général, UNSA Fonction publique

- Mme Annick Fayard, Secrétaire nationale, UNSA Fonction publique

- M. Bruno Lévéder, secrétaire national, Fédération Syndicale Unitaire

- Mme Ophélie Vildey, Union syndicale Solidaires

- M. Didier Lenfant, président, CFTC

- M. Stanislas Gaudon, vice-président, CFE-CGC Services publics

- M. Pacal Kessler, président, Fédération Autonome de la Fonction Publique

- M. Fabien Golfier, secrétaire national, Fédération Autonome de la Fonction Publique

- **Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**

- M. Didier Migaud, président

- Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale

- M. Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication

- M. Frédéric Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, en charge de la mission Haute fonction publique

- M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, président des commissions sur la préfiguration de l'Institut national du service public et sur la préfiguration de la direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État

- M. Anthony Taillefait, agrégé des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université d'Angers, membre de l'Observatoire de l'éthique publique

- **Association SERVIR, la communauté des alumni de l'ÉNA et de l'INSP**

- M. Daniel Keller, président

- M. François Gilles Le Theule, président de la commission haute fonction publique/service public
- Mme Adeline Rouzier-Deroubaix, membre de la commission
- M. Vincent Sivré, membre de la commission
- **Association ÉNA 3^{ème} concours (ÉNA 3 C)**
 - M. Michel Ballereau, vice-président
 - M. Olivier Myard, trésorier
- **Association des anciens élèves des Instituts régionaux d'administration (AAEIRA)**
 - M. Laurent Bornia, président
 - M. Jean-Thomas Eldin, membre du bureau
 - Mme Julie Pavan, membre du bureau
- **Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur**
 - M. Christophe Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, président de l'association
- **Associations d'agents diplomatiques**
 - Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, présidente de l'Association syndicale des agents diplomatiques et consulaires issus de l'École nationale d'administration (ADIENA)
 - M. Benjamin Weisz, président de l'Association française des diplomates de métier