

N° 3399

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE  
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 26

### TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

FONCTION PUBLIQUE

### CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteur spécial : M. ÉRIC ALAUZET

Député

---

## SOMMAIRE

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>I. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE MODIFICATION MARGINALE DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE .....</b>	<b>11</b>
<b>A. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 .....</b>	<b>12</b>
1. Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires portés par la hausse des allocations pour la diversité dans la fonction publique.....	13
a. L'École nationale d'administration (ENA).....	13
b. Les instituts régionaux d'administration (IRA).....	14
c. La préparation aux concours de la fonction publique.....	15
d. La formation continue.....	15
e. Le financement des organisations syndicales.....	16
2. La revalorisation de l'action sociale interministérielle et le renforcement de l'aide au maintien à domicile .....	16
a. Les prestations d'action sociale individuelles .....	16
b. Les prestations d'action sociale collectives .....	18
c. Les dépenses d'investissement portées par la rénovation des restaurants inter-administratifs .....	18
3. Le renforcement de l'appui et de l'innovation en matière de ressources humaines .....	19
a. Une augmentation significative des crédits d'études et de communication.....	20
b. Les crédits des fonds d'innovation maintenus à leur niveau.....	20
<b>B. UNE ÉVOLUTION MARGINALE MAIS PERTINENTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 148 .....</b>	<b>21</b>
1. La suppression de l'indicateur relatif à la part des agents ayant basculé dans le dispositif du RIFSEEP .....	21
2. La modification de l'indicateur relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA.....	22

C. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	22
1. La nécessité d'adapter l'organisation du travail au développement du télétravail dans la fonction publique .....	22
2. La bonne mise en œuvre du protocole « PPCR » .....	23
3. La nécessité de renforcer la protection sociale complémentaire des agents publics .....	24
<b>III. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS : UNE FORTE AUGMENTATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2021</b> .....	26
A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES .....	27
B. LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES MAINTENUE À SON NIVEAU DE 2020 .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	33

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 97 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

En 2021, le **programme 148 *Fonction publique*** sera rattaché à la **mission *Transformation et fonctions publiques***. Le périmètre de cette mission est ainsi aligné avec celui du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Le projet de loi de finances prévoit de doter le programme 148 de **224 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **217 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation, respectivement, de 5 % et de 2 % par rapport à 2020.

Trois évolutions principales méritent d'être soulignées :

– concernant la formation des fonctionnaires, le montant des **allocations pour la diversité dans la fonction publique** augmente, ce qui entraîne une augmentation des dépenses de 1,5 million d'euros ;

– concernant l'action sociale interministérielle, le barème de l'**aide au maintien à domicile** dans la fonction publique est aligné sur celui du régime général, pour un coût de 1,25 million d'euros ;

– le programme bénéficiera de crédits en forte augmentation pour la **renovation des restaurants administratifs**, avec 12,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme 148 ne résumant pas à lui seul l'action de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le rapporteur spécial a également souhaité insister sur les points suivants :

– en raison de la crise sanitaire, la fonction publique rencontre de **nouveaux défis organisationnels liés au développement du télétravail**. Les travaux menés par la DGAFP permettent déjà de renforcer l'accompagnement des managers dans le déploiement de nouveaux modes d'organisation du travail. Toutefois, il convient d'améliorer les outils de mesure existants afin de mieux traiter les conséquences du télétravail pour les agents publics ;

– le rapporteur se félicite de la **bonne mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR)**, prévu pour se réaliser de 2016 à 2021, qui aura permis de moderniser le statut général des fonctionnaires en harmonisant les règles relatives aux trois versants de la fonction publique, en améliorant les perspectives de carrière des agents publics et en revalorisant les grilles indiciaires ;

– le rapporteur spécial a également jugé nécessaire d’aborder **la question des complémentaires santé dans la fonction publique**. La mise en concurrence des organismes complémentaires a fragilisé la protection sociale complémentaire des agents publics et réduit le taux de couverture ainsi que la mutualisation des risques. Cette question doit être traitée en priorité afin de renforcer la participation financière de l’État et d’améliorer le niveau de couverture des agents.

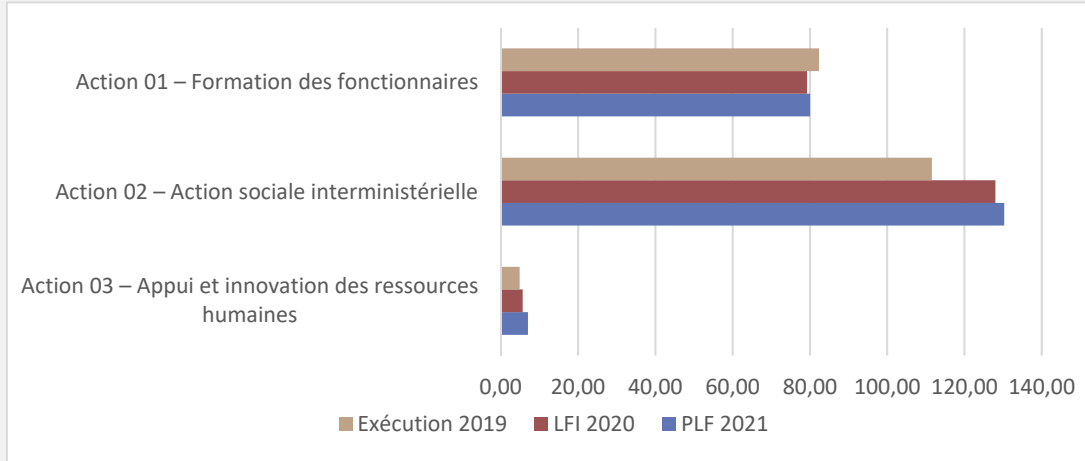
S’agissant de la **mission *Crédits non répartis***, le **programme 552** portant la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles** est doté de 424 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 124 millions d’euros en crédits de paiement, des montants identiques à ceux de la loi de finances initiale pour 2020 mais inférieurs aux crédits ouverts en 2020 du fait de la dotation complémentaire de 1,6 milliard d’euros intervenue dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

Le **programme 551** qui porte la **provision relative aux rémunérations publiques** fait l’objet d’une **augmentation significative** de 16 millions d’euros en 2020 à **198 millions d’euros en 2021**. Cette hausse est destinée à financer le forfait mobilité durable dans la fonction publique, la prime de fidélisation des agents travaillant en Seine Saint-Denis ainsi que diverses mesures annoncées dans le cadre du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de juillet 2020.

## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 148

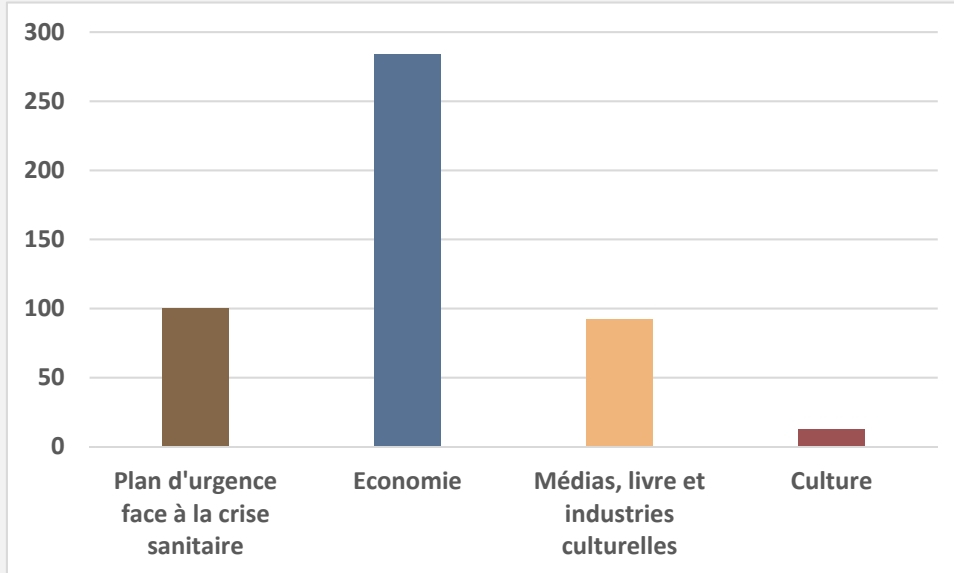
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 148 Fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2021.

### UTILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES EN 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.



## INTRODUCTION

Le présent rapport analyse les crédits du programme 148 *Fonction publique*, rattaché à la mission *Transformation et fonction publiques*, ainsi que la mission *Crédits non répartis*, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

Le programme 148, placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), porte des crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle ainsi qu'à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Toutefois, le programme 148 ne résume pas à lui seul l'action de la DGAFP, qui s'est vue confier la mission de direction des ressources humaines de l'État, en application du décret n° 2016–1804 du 22 décembre 2016 <sup>(1)</sup>.

La mission *Crédits non répartis* a pour objectif de soutenir rapidement des dépenses imprévues qui se révéleraient en cours de gestion. Elle repose, d'une part, sur une provision relative aux rémunérations publiques qui ne peuvent être réparties entre les missions et programmes du budget général au moment du vote de la loi de finances initiale et, d'autre part, sur une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

---

(1) Décret n° 2016–1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.





## I. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE MODIFICATION MARGINALE DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

En 2021, le **programme 148 Fonction publique** sera détaché de la mission *Gestion des finances publiques* (anciennement intitulée *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*) pour être **rattaché à la mission Transformation et fonction publiques** (anciennement intitulée *Action et transformation publiques*). Le périmètre de cette mission est ainsi aligné avec celui du ministère de la transformation et de la fonction publique, **une mesure de simplification et d'efficience** qui est la bienvenue.

Le **projet de loi de finances pour 2021 prévoit de doter le programme 148 de 224 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 217 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation, respectivement, de 5 % et 2 % par rapport à la loi de finances pour 2020** <sup>(1)</sup>.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Action 01 – <i>Formation des fonctionnaires</i>	79,27	80,82	+ 1,96 %	79,27	80,04	+ 0,97 %
Action 02 – <i>Action sociale interministérielle (hors FDC-ADP)</i>	128,04	136,65	+ 6,7 %	128,04	130,31	+ 1,77 %
Action 03 – <i>Appui et innovation des ressources humaines</i>	5,67	7,02	+ 23,8 %	5,67	7,02	+ 23,8 %
<b>Total (hors FDC-ADP)</b>	<b>212,98</b>	<b>224,49</b>	<b>+ 5,4 %</b>	<b>212,98</b>	<b>217,37</b>	<b>+ 2,06 %</b>

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 148 Fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2021.

L'augmentation des crédits du programme 148 résulte principalement de la hausse des dépenses de l'action sociale interministérielle (+ 1,77 %). Toutefois, cette hausse résulte pour partie d'un effet de périmètre. En effet, l'adhésion d'établissements publics à l'action sociale interministérielle au titre de l'article 4-1 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 <sup>(2)</sup> a conduit à une mesure de transfert de 2,39 millions d'euros en provenance des programmes 150, 177, 224 et 230.

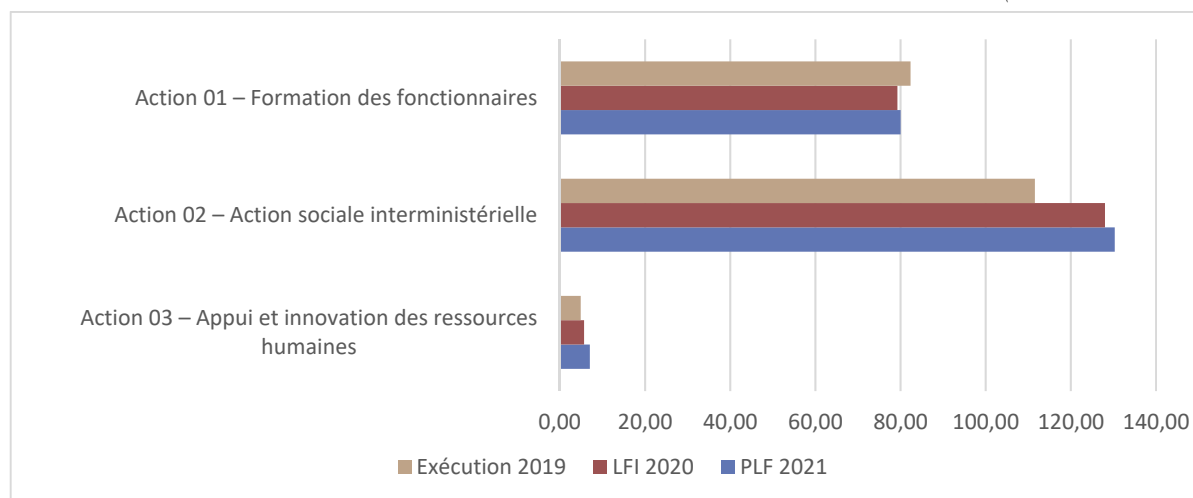
**Aucun emploi n'est inscrit sur le programme 148.** Celui comprend néanmoins de faibles dépenses de personnel (290 000 euros en 2021) constituées de rémunérations accessoires au titre de la formation interministérielle déconcentrée.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des agents de l'État permet aux établissements publics nationaux et aux établissements publics locaux d'enseignement.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 148

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 148 Fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Les **opérateurs** de l'État rattachés au programme 148 emploieront, en application de l'article 38 projet de loi de finances pour 2021, 1 080 équivalents temps plein (ETP) en 2021 contre 1 106 ETP en 2020, soit un schéma d'emplois de – 26 ETP.

Les **engagements non couverts par des paiements** au 31 décembre 2020 et faisant l'objet d'une couverture en crédits de paiement en 2021 sont évalués à 28,5 millions d'euros, ce qui représente 13 % des crédits de paiement. Sont concernés la réservation de berceaux en crèches (15,3 millions d'euros), le marché de prestations sociales à bon de commande du chèque emploi service universel (4,5 millions d'euros) et la rénovation des restaurants inter-administratifs (3,1 millions d'euros).

### A. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148

La plupart des postes sont reconduits en 2021 pour des montants similaires à ceux de 2020. Toutefois, trois évolutions méritent d'être soulignées :

– concernant la formation des fonctionnaires, le montant des allocations pour la diversité dans la fonction publique augmente et entraîne une augmentation des dépenses de 1,5 million d'euros ;

– concernant l'action sociale interministérielle, le barème de l'aide au maintien à domicile dans la fonction publique est aligné sur celui du régime général, pour un surcoût de 1,25 million d'euros par rapport à 2020 ;

– dans le cadre du plan de rénovation des cités administratives, le programme bénéficiera de crédits en forte augmentation pour accélérer les travaux de rénovation des restaurants administratifs.

## 1. Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires portés par la hausse des allocations pour la diversité dans la fonction publique

En 2021, les crédits affectés à l'action 01 *Formation des fonctionnaires* seront fixés à 80 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,96 %) et en crédits de paiement (+ 0,97 %). Ils financeront principalement la formation initiale dispensée par les opérateurs rattachés au programme 148, mais aussi des opérations de formation interministérielle.

La DGAFP assure notamment la tutelle administrative, juridique et financière des écoles interministérielles de formation : l'École nationale d'administration (ENA) et les Institutions régionaux d'administration (IRA).

### a. L'École nationale d'administration (ENA)

Le montant de la **subvention pour charges de service public** versée à l'ENA prévu en 2021 s'élève à 30,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avant mise en réserve, un **montant stable par rapport à la loi de finances pour 2020**.

Le **schéma d'emploi** de l'ENA est fixé à 177 emplois permanents en 2021, soit une diminution de 4 ETP. De plus, le schéma d'emploi des élèves est ajusté pour tenir compte de la réduction de deux mois et demi de la durée de scolarité des élèves en formation initiale : il passe de 173 à 153 élèves, soit une diminution de 20 ETP. Le nombre de stagiaires de cycles préparatoires est stable à 102. Compte tenu de cette **diminution de 24 ETP**, le plafond d'emplois de l'ENA est ramené à 432 ETPT pour 2021.

L'ENA est concernée par les propositions issues du rapport sur la réforme de la haute fonction publique <sup>(1)</sup>. Toutefois, l'instruction de ce rapport a été provisoirement suspendue à cause de la crise sanitaire.

À ce titre, l'article 59 de la loi de transformation de la fonction publique <sup>(2)</sup> habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour « réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ». Le délai d'habilitation, prolongé de quatre mois par la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, expire le 7 juin 2021 <sup>(3)</sup>.

---

(1) Rapport de la mission « Haute fonction publique » présidée par M. Frédéric Thiriez, 30 janvier 2020.

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

(3) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

La DGAFP, qui exerce la tutelle de l'ENA, accompagne l'école dans la mise en œuvre de plusieurs réformes :

– la finalisation du **plan de transformation et de modernisation 2019-2021**, qui inclut une modification de la maquette pédagogique et une stabilisation de la situation budgétaire et financière de l'école ;

– la mise en œuvre d'un **plan pluriannuel d'investissement 2021-2023**, approuvé par le conseil d'administration le 17 juin 2020, afin de compenser la dette contractée par l'école ces dernières années ;

– la rédaction d'un **projet de contrat d'objectifs et de moyens 2021-2023**, qui sera présenté au conseil d'administration pour une validation au premier trimestre 2021, et qui devra prendre en compte, si possible, les arbitrages retenus par le Gouvernement, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

#### ***b. Les instituts régionaux d'administration (IRA)***

Le montant de la **subvention pour charges de service public** versée aux IRA dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 s'élève à 40,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avant mise en réserve, un montant **quasiment stable par rapport à la loi de finances pour 2020** (40,1 millions d'euros).

Ces crédits doivent permettre aux IRA de continuer à développer l'innovation pédagogique. Il s'agit aussi d'accélérer la convergence des actions entre les cinq instituts avec, notamment, la mise en place d'un système d'information commun.

Le schéma d'emploi des IRA pour 2021 prévoit de supprimer deux emplois permanents. Le nombre des emplois sous plafond est ainsi ramené à 648.

Depuis la réforme du recrutement de 2019, les IRA forment 820 attachés d'administration répartis sur deux promotions de 410 élèves (contre une promotion de 730 élèves en 2019), tout en conservant une formation de douze mois articulée en une première période de six mois en institut et une seconde période de six mois sur poste.

Outre la subvention du programme 148, les IRA bénéficient de 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour l'organisation de deux sessions de concours d'accès, l'un pour une rentrée au 1<sup>er</sup> septembre 2021 et l'autre pour une rentrée au 1<sup>er</sup> mars 2021. Ce coût est similaire au coût estimé en 2020 (530 000 euros).

### *c. La préparation aux concours de la fonction publique*

Le programme 148 finance également la préparation aux concours de la fonction publique.

Ainsi, le programme contribuera au financement des vingt-deux **instituts et centres de préparation à l'administration générale** (IPAG-CPAG) à hauteur de 400 000 euros en 2021 (montant identique à celui de 2020). Cette subvention doit notamment soutenir les vingt-huit **classes préparatoires intégrées** (CPI) mises en place dans les écoles de service public, dont l'ENA et les IRA, pour aider sept cents candidats issus de milieux défavorisés à préparer les concours. En outre, les IRA bénéficieront à ce titre d'une subvention de 800 000 euros versée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le programme 148 financera aussi les **allocations pour la diversité dans la fonction publique** à hauteur de 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2021. Ces allocations contribuent à une plus grande diversité des profils en apportant une aide sous condition de ressources aux étudiants et aux demandeurs d'emploi pour la préparation aux concours de catégorie A ou B. En 2021, le montant des allocations augmente de 2 000 à 4 000 euros par dossier pour les candidats en classe préparatoire intégrée, une mesure qui entraîne une augmentation des dépenses de 1,5 million d'euros par rapport à 2020.

**Le rapporteur spécial tient à saluer l'augmentation du montant des allocations pour la diversité dans la fonction publique qui répond à la priorité de diversification des origines et des parcours, souhaitée par le Gouvernement.**

### *d. La formation continue*

La DGAFP suit et coordonne la **formation continue des ministères**. Elle soutient les démarches de mutualisation des actions de formation et favorise le développement des pratiques pédagogiques innovantes.

Au **niveau central**, le programme 148 finance ainsi des offres de formation interministérielles pilotées par la DGAFP et, pour certaines, conjointement avec les autres directions interministérielles <sup>(1)</sup>, à hauteur de 770 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2021, un montant légèrement en baisse (800 000 euros en loi de finances pour 2020 et 940 000 euros exécutés en 2019).

Au **niveau déconcentré**, le programme 148 prévoit 1,44 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement afin de mettre en œuvre des actions de formation proposées en région par le réseau des plates-formes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines.

---

(1) En particulier : la direction du budget (DB), la direction des achats de l'État (DAE), la direction de l'immobilier de l'État (DIE), la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM).

### *e. Le financement des organisations syndicales*

Enfin, l'action 01 du programme 148 finance aussi, pour 2,2 millions d'euros en 2021, des **subventions aux organisations syndicales** représentatives de fonctionnaires de l'État au niveau national **afin de contribuer à la formation des membres du Conseil supérieur de la fonction publique (CSFPE)**.

L'attribution de ces subventions est encadrée par le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 <sup>(1)</sup>. Le montant de la subvention accordée à chaque organisation syndicale est déterminé compte tenu du nombre de ses sièges au CSFPE et fixé par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique.

## **2. La revalorisation de l'action sociale interministérielle et le renforcement de l'aide au maintien à domicile**

L'**action sociale interministérielle**, qui représente **60 % des crédits du programme 148**, complète l'action sociale mise en place par chaque ministère et confère un socle de prestations commun à l'ensemble des ministères. Elle fait partie intégrante de la politique de gestion des ressources humaines de l'État en ce qu'elle finance des prestations visant à **améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leurs familles**.

En 2021, les crédits alloués à l'action 02 *Action sociale interministérielle* sont fixés à **136,65 millions d'euros en autorisations d'engagement** (+ 6,7 % par rapport à la loi de finances pour 2020) et **130,31 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 1,77 %).

Une partie de cette augmentation résulte d'un transfert de 2,39 millions d'euros vers le programme 148 en provenance des programmes 150, 177, 224 et 230 du budget général. Il s'agit, en application de l'article 4-1 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 <sup>(2)</sup>, d'intégrer dans le champ de l'action sociale interministérielle les actions portées par certains établissements publics nationaux et locaux d'enseignement en contrepartie d'une contribution financière.

L'action 02 du programme 148 repose principalement sur des prestations de nature individuelle, gérées directement par la DGAFP au niveau central, et sur des prestations collectives, dont la gestion est déléguée au niveau déconcentré.

### *a. Les prestations d'action sociale individuelles*

En 2021, les prestations d'action sociale individuelles s'élèvent à 91,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

---

(1) Décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 relatif à la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État.

(2) Décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des agents de l'État permet aux établissements publics nationaux et aux établissements publics locaux d'enseignement.

- **Le renforcement de l'aide au maintien à domicile**

Le montant de l'aide au maintien à domicile pour 2021 s'élève à 4,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette prestation, gérée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse pour le compte de l'État, est versée sous conditions de ressources en vue de participer aux frais engagés par les retraités de la fonction publique pour leur maintien à domicile.

À la suite du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de juillet 2020, **le barème de l'aide au maintien à domicile dans la fonction publique est désormais aligné sur celui du régime général**, avec la création de deux tranches d'aide supplémentaires à compter de 2021. En conséquence, le budget de l'aide au maintien à domicile augmente de 1,25 million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020 (+ 37 %).

- **Une légère augmentation des aides aux familles**

Dans le cadre des aides aux familles, l'action 02 du programme 148 finance les **chèques-vacances** pour permettre à 124 000 agents publics et retraités de financer leurs loisirs et leurs vacances. À la suite du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de juillet 2020, un projet de circulaire prévoit une revalorisation de 5 % du barème des revenus fiscaux de référence à compter de 2021. En conséquence, le budget 2021 est fixé à 38 millions d'euros en 2021.

Par ailleurs, les crédits du programme 148 destinés au financement du **chèque emploi service universel (CESU)** s'élèveront à 40,2 millions d'euros en 2021. Ce dispositif, qui doit bénéficier à 96 000 personnes en 2021, est destiné à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, en prenant en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans.

À la suite du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de novembre 2019, la circulaire du 5 novembre 2019 prévoit pour le CESU la création d'une tranche d'aide supplémentaire, ainsi qu'une revalorisation du barème des ressources de 5 %. Cela se traduit par une hausse de 2,14 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020 (+ 5,6 %).

- **Une légère baisse des aides au logement**

En 2021, le programme 148 financera **l'aide à l'installation des personnels de l'État** à hauteur de 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 8,5 millions d'euros en loi de finances pour 2020. Ce dispositif, qui doit bénéficier à 11 000 bénéficiaires en 2021, est destiné à accompagner l'accès au logement locatif des agents entrant dans la fonction publique de l'État, en prenant en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail.



Les crédits du programme 148 destinés à l'**aide au logement d'urgence** s'élèveront quant à eux à 900 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 1 million d'euros en loi de finances pour 2020. Il s'agit de permettre un accès plus facile à un logement ou un hébergement temporaire aux agents soudainement placés dans des circonstances d'urgence sociale.

***b. Les prestations d'action sociale collectives***

Outre les prestations d'action sociale individuelles, le programme 148 financera, en 2021, des prestations collectives à hauteur de 27,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Les mesures d'aide aux familles reposent sur des **réservations de places en crèches**, financées en 2021 à hauteur de 27,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,1 millions d'euros en crédits de paiement. S'y ajoutent 3 millions d'euros de crédits ouverts par voie de fonds de concours. En 2020, le parc est constitué d'environ 4 000 places. En 2021, 1 000 places supplémentaires sont attendues.

Le programme 148 finance aussi des **réservations de logements sociaux** à hauteur de 200 000 euros en crédits de paiement, pour les agents publics dont les revenus n'excèdent pas les seuils fixés par la réglementation. Le parc de logements étant maintenu à son niveau actuel, les crédits prévus en 2021 sont destinés à couvrir les engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues précédemment et donnant lieu à la livraison de logements en 2021.

Enfin, l'action 02 du programme 148 financera, au niveau déconcentré, les **sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)** à hauteur de 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2021. Les SRIAS sont chargés de mettre en œuvre les orientations arrêtées par le comité interministériel d'action sociale (CIAS). Elles proposent, dans la limite des crédits délégués au niveau régional, diverses actions innovantes aux bénéficiaires des agents de la région concernée.

***c. Les dépenses d'investissement portées par la rénovation des restaurants inter-administratifs***

En 2021, le programme 148 financera aussi la poursuite du plan de remise aux normes et de rénovation des quatre-vingt-huit restaurants inter-administratifs, pour un montant en forte augmentation par rapport à la loi de finances pour 2020 : **12,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 173 %) et 6,5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 33 %)**. S'y ajoutent 35 000 euros par voie de fonds de concours. Cette augmentation est liée à la rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants menée dans le cadre du « Grand plan d'investissement » et portée par le programme 348.

## CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2020	PLF 2021	Évolution (%)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (%)
<b>Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)</b>		<b>116,9</b>	<b>118</b>	<b>+ 0,9 %</b>	<b>116,7</b>	<b>117,8</b>	<b>+ 0,9 %</b>
Aides aux familles	Chèques vacances	38	38	–	38	38	–
	CESU garde d'enfants	38,1	40,2	+ 5,8 %	38,1	40,2	+ 5,8 %
	Réservations de places en crèche *	27,4	30,5	+ 11,3 %	27	30,1	+ 11,5 %
Logement	Réservations de logements sociaux	0	0	–	0,2	0,2	–
	Aide à l'installation des personnels de l'État	8,4	8,4	–	8,4	8,4	–
	Logement d'urgence	0,9	0,9	–	0,9	0,9	–
SRIAS		4,1	4,4	+ 7,3 %	4,1	4,4	+ 7,3 %
<b>Dépenses d'investissement</b>		<b>4,7</b>	<b>12,7</b>	<b>+ 170 %</b>	<b>4,9</b>	<b>6,5</b>	<b>+ 32,6 %</b>
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)		4,7	12,7	+ 170 %	4,9	6,5	+ 32,6 %
<b>Dépenses d'intervention</b>		<b>3,4</b>	<b>4,7</b>	<b>+ 38 %</b>	<b>3,4</b>	<b>4,7</b>	<b>+ 38 %</b>
Aides aux retraites	Participation de l'État au financement de la CNSA						
	Aide au maintien à domicile	3,4	4,7	+ 38 %	3,4	4,7	+ 38 %

\*Les fonds de concours sont estimés à 3 millions d'euros.

Source : réponses questionnaire budgétaire communiquées au rapporteur spécial en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.

### 3. Le renforcement de l'appui et de l'innovation en matière de ressources humaines

Dans le cadre de sa mission stratégique et de prospective, la DGAFP assure la gestion de quatre fonds qui lui permettent de lancer des appels à projet en vue de soutenir l'appui et l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique d'État :

- un fonds d'innovation en matière de ressources humaines (FIRH) ;
- un fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT) ;
- un fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines (FSIRH) ;
- un fonds pour l'égalité professionnelle (FEP).

En 2021, l'action 03 *Appui et innovation en matière de ressources humaines* bénéficiera de crédits en augmentation de 24 % par rapport à la loi de finances pour 2020 avec 5,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,02 millions d'euros en crédits de paiement. Cette hausse résulte principalement de la progression des crédits d'études et de communication tandis que les crédits destinés aux fonds d'innovation sont maintenus à leur niveau de 2020.

***a. Une augmentation significative des crédits d'études et de communication***

La hausse des moyens de l'action 03 du programme 148 résulte principalement de la très forte augmentation des crédits d'études et de communication contribuant à l'appui des politiques de ressources humaines qui passent de 230 000 euros en 2020 à 2,6 millions d'euros en 2021.

Ces crédits financeront des programmes d'études et de recherche (400 000 euros) ainsi que des actions de communication telles que la diffusion de rapports ou de guides méthodologiques et l'organisation de séminaires ou de colloques (600 000 euros).

La plus forte hausse concerne les dépenses informatiques (1,6 million d'euros), notamment celles relatives à la Place de l'emploi public, au système d'information pour l'animation et la formation interministérielle régionale (SAFIRE), au répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) et au logiciels ou modules informatiques de sensibilisation sur la déontologie et la laïcité.

***b. Les crédits des fonds d'innovation maintenus à leur niveau***

**Le fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines (FIRH), doté de 1 million d'euros par an**, vise à soutenir des initiatives innovantes en matière de ressources humaines développées par des services de l'État en administration centrale comme dans les territoires ou portées par des établissements publics. Pour 2021, le comité de direction<sup>(1)</sup> a retenu trente-trois des soixante-dix-sept dossiers présentés lors de l'appel à projets.

**Le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT), doté de 1,1 million d'euros** en 2020 comme en 2021, permet de cofinancer des projets soumis par les employeurs, visant à l'amélioration des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail. Les projets sélectionnés visent à améliorer la qualité du service public dans un contexte de transformation des organisations, marqué notamment par le développement du télétravail.

**Le fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines (FSIRH), doté de 1,3 million d'euros** par an, vise à couvrir les coûts de développement et de fonctionnement de certains projets de système d'information

---

(1) Le comité de direction du FIRH est composé de représentants de la DGAFP, de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) ainsi que de personnalités qualifiées.

structurants pour la modernisation des processus de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les crédits prévus pour 2021 doivent notamment financer les frais de fonctionnement du système d'information du compte personnel de formation pour les agents des trois versants de la fonction publique.

Le **fonds pour l'égalité professionnelle (FEP), doté de 1 million d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, a pour objet de cofinancer les actions tendant à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État. Piloté par la DGAFP en lien avec le service aux droits des femmes et à l'égalité, le FEP cofinance des séminaires et théâtres-forums, la constitution de réseaux d'échange et d'entraide, l'accompagnement de référents pour l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que des études sur les évolutions de carrière. À terme, il a vocation à être financé par les pénalités payées par les employeurs publics de l'État ne respectant pas leurs obligations légales en matière de nominations équilibrées en application de l'article 6 *quater* de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires <sup>(1)</sup>.

## **B. UNE ÉVOLUTION MARGINALE MAIS PERTINENTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 148**

En 2021, le programme 148 *Fonction publique* conserve trois objectifs de performance visant à :

- développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique ;
- optimiser le recrutement et la formation initiale des fonctionnaires ;
- optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale.

Toutefois, la maquette de performance est doublement modifiée en 2021 puisqu'un des indicateurs est supprimé et un des sous-indicateurs est complété.

### **1. La suppression de l'indicateur relatif à la part des agents ayant basculé dans le dispositif du RIFSEEP**

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de supprimer l'ancien indicateur 1.1 relatif à la part des agents ayant basculé dans le dispositif du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) – qui participait à l'objectif n° 1 de développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique.

---

(1) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La prise en compte du degré de déploiement du RIFSEEP dans les indicateurs de performance était cohérente avec le portage politique de ce dispositif entre 2012 et 2017. Bien que le calendrier d'adhésion n'ait pas été totalement respecté, le déploiement du RIFSEEP a été globalement réussi. Toutefois, le RIFSEEP ne constitue désormais plus un objectif politique, c'est pourquoi l'indicateur a perdu de sa pertinence.

## **2. La modification de l'indicateur relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA**

Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, l'indicateur 2.1 relatif aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA est complété.

Selon une nouvelle approche, l'ENA distingue désormais le « coût employeur », regroupant le coût de recrutement (concours) et le coût de rémunération, du « coût pédagogique », comprenant les coûts de scolarité et de stage. Cette décomposition du coût complet améliore la lecture de l'indicateur en séparant les coûts de la formation dont l'évolution relève de la performance de l'établissement des coûts liés à la rémunération des élèves dont l'évolution est indépendante des choix de l'ENA.

En outre, le coût de la formation des élèves étrangers est distingué de celui des élèves ayant réussi les concours de l'ENA. En effet, les élèves du cycle international long ne sont pas rémunérés par l'école et leur scolarité, même si de nombreux enseignements sont communs, n'est ni de même durée, ni de même nature.

## **C. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le programme 148 ne résumant pas à lui seul l'action de la DGAFP, le rapporteur spécial a souhaité, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 approfondir trois sujets d'importance.

### **1. La nécessité d'adapter l'organisation du travail au développement du télétravail dans la fonction publique**

En raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19, la fonction publique rencontre de nouveaux défis organisationnels liés au développement du télétravail.

En effet, **le recours au télétravail a été massif pendant la période de confinement**. D'après une étude réalisée par la DGAFP au mois d'avril 2020, basée sur une enquête auprès de 380 000 agents issus de huit ministères et de deux établissements publics nationaux <sup>(1)</sup>, la part des agents publics en télétravail, qui était de 3,6 % avant la crise, est passée à environ 60 % au plus fort de la crise.

---

(1) Dans le détail : les ministères de l'enseignement, des armées, de la justice, des finances, de la culture, de l'agriculture, de l'écologie, des ministères sociaux, la direction générale de l'aviation civile et la Cour des Comptes.

Toutefois, **la crise n'a fait qu'accélérer une réflexion qui avait commencé avant 2020** et qui s'est concrétisée par l'adoption du décret du 5 mai 2020 <sup>(1)</sup>, lequel modifie les modalités de recours au télétravail dans la fonction publique, en autorisant jusqu'à trois jours de télétravail par semaine, sauf circonstances exceptionnelles.

En juin 2020, **le Gouvernement a chargé la DGAFP et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) de mener un retour d'expérience sur le développement du télétravail dans la fonction publique** et d'engager des travaux de transformation de l'organisation du travail dans l'administration. Ces travaux ont notamment permis l'élaboration d'un kit à l'attention des managers et des agents afin d'accompagner leurs pratiques dans le développement du télétravail de manière opérationnelle. Ce kit, diffusé en octobre 2020, sera le premier jalon d'un accompagnement des managers dans le déploiement de nouveaux modes d'organisation du travail.

Néanmoins, pour être pleinement en capacité de mesurer les effets du télétravail, **les outils de mesure du télétravail dans la fonction publique**, qui sont encore peu développés, **doivent être renforcés**. D'après les informations fournies au rapporteur spécial, le projet de décret relatif au rapport social unique (RSU) et la base de données sociales (BDS) <sup>(2)</sup> prévoit le suivi d'indicateurs relatifs au télétravail et au travail à distance. Des arrêtés par versant de la fonction publique viendront en préciser les modalités. Cela permettra de disposer à l'avenir d'une base de données commune émanant des administrations qu'il sera possible d'agréger et de comparer.

## **2. La bonne mise en œuvre du protocole « PPCR »**

**Le rapporteur spécial tient à saluer la bonne mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR)**, prévu pour se réaliser de 2016 à 2021 et qui est désormais en voie d'achèvement.

Le protocole PPCR est le résultat d'une négociation entamée avec les organisations syndicales en 2014 et dont les mesures ont été mises en œuvre à compter de 2016. Son objectif est de **moderniser le statut général des fonctionnaires** en simplifiant et en harmonisant progressivement les règles relatives aux trois fonctions publiques – fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale – ainsi que les règles relatives aux catégories A, B et C.

---

(1) Décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

(2) En application de la loi de transformation de la fonction publique, les administrations, les collectivités territoriales et les établissements publics doivent mettre en place, avant 2021, deux nouveaux outils d'information des comités sociaux : le rapport social unique (RSU) et la base de données sociales (BDS).

La **DGAFP a grandement œuvré à sa mise en œuvre** en édictant des textes transverses et en coordonnant les actions des différents ministères. Au total, le protocole PPCR a déjà donné lieu à plus de vingt-sept décrets pour la fonction publique d'État auxquels s'ajoutent vingt-trois décrets pour la fonction publique territoriale et dix-huit décrets pour la fonction publique hospitalière.

L'impact financier du protocole PPCR, bien que difficile à estimer, atteindrait environ 4,5 milliards d'euros pour l'ensemble des ministères concernés et pour les trois versants de la fonction publique, en comptant les 800 millions d'euros prévus pour 2021.

Le protocole PPCR aura ainsi permis d'**harmoniser les règles relatives aux trois versants de la fonction publique**, de **développer les mobilités professionnelles** et d'**améliorer les perspectives de carrière** des agents publics, mais aussi de **revaloriser les grilles indiciaires**, notamment pour les personnels de catégorie C.

### **3. La nécessité de renforcer la protection sociale complémentaire des agents publics**

Le rapporteur spécial a également jugé nécessaire d'aborder la **question de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique** qui est, certes, un sujet de santé, mais qui est aussi indéniablement liée aux problématiques de l'action sociale : en favorisant une meilleure couverture des agents publics, l'État peut ainsi améliorer leurs conditions de vie et les accompagner dans des situations parfois difficiles.

La généralisation de la complémentaire santé dans le secteur privé, en 2016, a laissé le secteur public à la traîne. Tandis que les employeurs du privé sont tenus de financer 50 % de la complémentaire santé de leurs salariés, une telle obligation n'existe pas dans la fonction publique, où la participation des employeurs est relativement faible et très hétérogène selon les ministères. En conséquence, **un nombre croissant d'agents publics, notamment dans les jeunes générations, demeurent sans complémentaire santé, ce qui augmente les risques de renoncement aux soins.**

Le cadre juridique actuel a été mis en place entre 2007 et 2011 en vue d'adapter le droit français au droit de l'Union européenne en matière de concurrence. **La participation financière des ministères aux dépenses de santé et de prévoyance de leurs agents est conditionnée à l'émission d'un appel public à concurrence** conduisant à sélectionner un ou plusieurs organismes complémentaires pour une durée de sept ans. Seuls les organismes référencés sont autorisés à percevoir cette participation financière, qui est en outre **plafonnée**. À l'exception du ministère de l'intérieur, tous les ministères ont donc été conduits à référencer un ou plusieurs organismes complémentaires en 2018-2019.

Toutefois, **la mise en concurrence des organismes complémentaires a fragilisé la protection sociale complémentaire des agents publics.** Si rien ne démontre que l'ouverture à la concurrence a permis d'améliorer le rapport tarifs / garanties, il est toutefois certain qu'elle a complexifié le choix d'un organisme complémentaire par les agents, qu'elle a abaissé la protection des agents présentant le moins bon profil de risque, en particuliers les retraités, et qu'elle a réduit la mutualisation des risques, déjà limitée par le caractère facultatif de la complémentaire santé.

**Néanmoins, la situation est en passe d'évoluer, sous l'impulsion de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, qui a fait de la réforme de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires une de ses priorités.** Deux rapports d'inspection sur le sujet, attendus depuis plusieurs mois, ont été rendus publics le 5 octobre 2020 <sup>(1)</sup>, qui fournissent un état des lieux préalable à des évolutions dans les prochains mois.

**Pour le rapporteur spécial, il est nécessaire d'améliorer le recours aux mutuelles complémentaires de la fonction publique. Pour cela, il convient de s'interroger sur le niveau et le taux de couverture des agents publics et sur le mode de financement le plus pertinent. En outre, il est indispensable de renforcer l'information des agents sur les risques encourus en cas d'absence de couverture.**

---

(1) Voir le rapport de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la protection sociale complémentaire des agents publics (juin 2019) et le rapport spécifique à la fonction publique hospitalière (juillet 2019), publié le 5 octobre 2020.



### III. LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* : UNE FORTE AUGMENTATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2021

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux provisions prévues à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup> :

– le **programme 551** a pour objet de financer les mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiales ;

– le **programme 552** constitue une dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles. Il vise, en théorie, à couvrir les surcoûts exceptionnels pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe d'auto-assurance budgétaire au sein de la mission concernée.

Lorsque les provisions initiales sur un programme d'une autre mission s'avèrent insuffisantes et que l'ensemble des marges de manœuvre en gestion ont été mises en œuvre – virements de crédits, fongibilité interne au programme, dégel de la réserve de précaution –, les crédits non répartis sont annulés et redéployés vers ce programme afin de faire face à la dépense imprévue.

En application de l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances, les redéploiements de crédits sont effectués par voie réglementaire, soit par arrêté du ministre chargé des finances dans le cas du programme 551, qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre II, soit par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances en ce qui concerne le programme 552.

La mission *Crédits non répartis* regroupe donc des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés et ne s'inscrit donc pas dans une stratégie de performance.

**En 2021, la mission *Crédits non répartis* bénéficiera de 622,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 322,5 millions d'euros en crédits de paiement.** La hausse des crédits par rapport à 2020 résulte de la forte progression des moyens alloués au programme 551.

#### ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Programme 551 – <i>Provision relative aux rémunérations publiques</i>	16,0	198,5	+ 182,5	16,0	198,5	+ 182,5
Programme 552 – <i>Dépenses accidentelles et imprévisibles</i>	424,0	424,0	–	124,0	124,0	–
<b>Total</b>	<b>440,0</b>	<b>622,5</b>	<b>+ 41,5%</b>	<b>140,0</b>	<b>322,5</b>	<b>+ 130,4%</b>

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2021.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## A. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

Les crédits du programme 551 portant la provision relative aux rémunérations publiques sont en forte augmentation en 2021, atteignant 198,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2021, contre 16 millions d'euros en loi de finances pour 2020 (+ 182 %).

L'augmentation des crédits du programme 551 intègre tout d'abord le **financement du forfait mobilité durable dans la fonction publique**. Prévues par la loi d'orientation des mobilités <sup>(1)</sup>, l'entrée en vigueur du forfait a été avancée du 1<sup>er</sup> juillet au 11 mai 2020 en application d'un décret du 9 mai 2020 <sup>(2)</sup>. Il permet aux agents publics qui font le choix d'un mode de transport alternatif et durable (vélo, covoiturage) pour se rendre sur leur lieu de travail de bénéficier d'un forfait de 200 euros par an.

**Le rapporteur spécial tient à souligner que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, il est prévu d'augmenter le montant du forfait mobilité durable.**

Le programme 551 financera aussi, en 2021, la **prime de fidélisation** des agents publics qui font le choix de travailler pendant au moins cinq ans en **Seine Saint-Denis**. D'après les informations fournies au rapporteur spécial, le décret encadrant la mise en place de cette prime est en cours de finalisation, c'est pourquoi le montant des crédits que nécessiteront les différents ministères n'est pas encore connu.

Enfin, la hausse des crédits de la provision relative aux rémunérations publiques résulte aussi des **mesures annoncées dans le cadre du rendez-vous salarial avec les organisations syndicales de juillet 2020**. Celles-ci comprennent toutes les mesures qui ne peuvent être intégrées, au moment de l'adoption de la loi de finances, dans les budgets ministériels, notamment en ce qui concernent :

- des mesures de convergence indemnitaire (50 millions d'euros) ;
- des mesures en faveur de la filière socio-éducative du ministère de la justice (7 millions d'euros) ;
- des mesures d'attractivité de la fonction publique ;
- des mesures de revalorisation des grilles indiciaires, dans le cadre du protocole PPCR, en particulier des mesures en faveur des plus bas salaires ;
- des mesures de revalorisation de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée.

---

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

## **B. LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES MAINTENUE À SON NIVEAU DE 2020**

**Comme dans la loi de finances initiale pour 2020, le programme 552, qui porte la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, est fixé à 424 millions d’euros en autorisations d’engagement et 124 millions d’euros en crédits de paiement.**

La dotation est donc maintenue, pour la quatrième année consécutive, à son **niveau le plus élevé depuis l’entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances**. Cette revalorisation coïncide avec la réduction du taux de mise en réserve, de 8 % à 3 % des crédits hors masse salariale à compter de 2018.

La différence de 300 millions d’euros entre les autorisations d’engagement et les crédits de paiement est liée à la constitution d’une provision spécifique en autorisations d’engagement uniquement destinée à faire face à des besoins d’engagements imprévisibles non encore connus et donc non intégrés aux demandes de crédits des programmes du budget général. Cette provision peut notamment être mobilisée lors des éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées.

Toutefois, **le montant des crédits prévus pour 2021 demeure inférieur au montant des crédits ouverts en 2020**. En effet, la deuxième loi de finances rectificative pour 2020<sup>(1)</sup> a augmenté le montant des crédits du programme 552 à hauteur de 1,62 milliard d’euros supplémentaires, une hausse significative qui revient à multiplier le montant initial des AE par cinq et le montant des CP par quatorze 14. Cette provision devait aider à financer les mesures d’urgence mises en place dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

**Le Gouvernement s’était engagé, en séance publique, à rendre compte de l’utilisation des 1,62 milliard d’euros ainsi ajoutés. Le rapporteur spécial note avec satisfaction qu’il a tenu parole.**

Au moment où ce rapport est écrit, **la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisée trois fois en 2020, pour un montant total de 489,2 millions d’euros.**

Par le décret n° 2020-443 du 17 avril 2020, 100 millions d’euros de crédits ont été annulés sur le programme 552 au profit du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. Le nombre de demandes adressées au fonds de solidarité ayant augmenté de 900 % entre le 31 mars et le 15 avril 2020, les crédits ouverts par la deuxième loi de finances rectificative<sup>(1)</sup> ne permettaient pas de faire face aux besoins immédiats de versement. Le programme 552 a donc permis de **continuer à répondre aux besoins des entreprises les plus affectées par les conséquences de la crise sanitaire.**

---

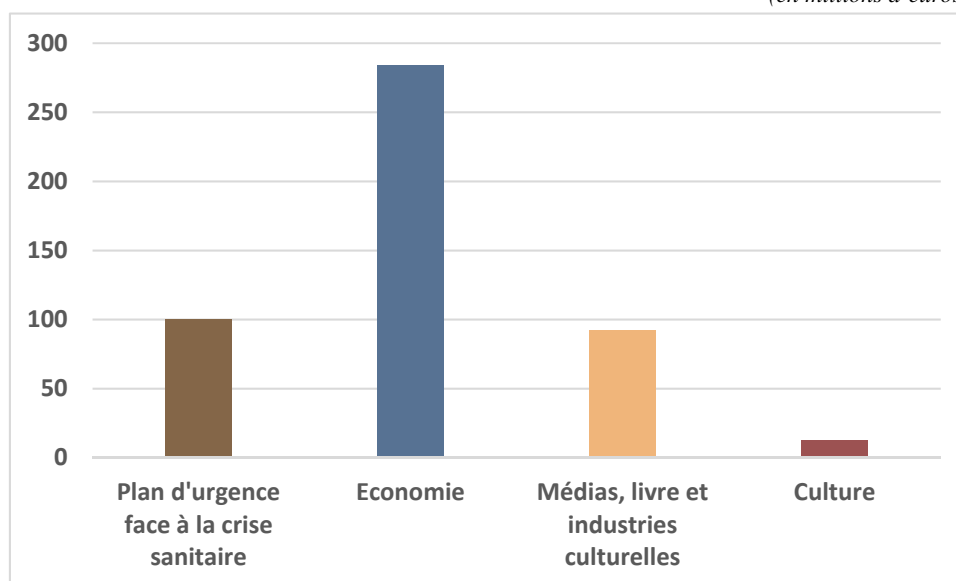
(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

En outre, par le décret n° 2020-584 du 18 mai 2020, 284,2 millions d'euros de crédits ont été annulés sur le programme 552 au profit du programme 134 *Développement des entreprises et régulation* de la **mission Économie**. Ces crédits ont permis au secrétariat général du ministère de l'économie et des finances de **lancer en urgence plusieurs marchés d'acquisition de masques**, pour répondre aux mesures de prévention imposées par la crise sanitaire.

Enfin, par un décret non encore publié mais dont le Gouvernement a informé la commission des finances de l'Assemblée nationale par un courrier daté du 15 octobre 2020, une annulation de 105 millions d'euros de crédits sur le programme 552 est prévue en vue d'ouvrir 92 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 334 *Livre et industries culturelles* de la **mission Médias, livre et industries culturelles** et 13 millions d'euros sur le programme 131 *Création* de la **mission Culture**. Les crédits redéployés visent à **compenser les pertes d'exploitation liées à la mise en place de protocoles sanitaires stricts conditionnant l'ouverture effective des salles de spectacle et de cinéma**.

#### UTILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES EN 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 15 heures, le vendredi 23 octobre 2020, la commission des finances a entendu M. Éric Alauzet, rapporteur spécial du programme 148 Fonction publique de la mission Transformation et fonction publiques et de la mission Crédits non répartis.*

*Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Transformation et fonction publiques et de la mission Crédits non répartis.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

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

– M. Thierry Le Goff, directeur général, responsable du programme 148  
*Fonction publique*

– Mme Marie-Alix Meier, cheffe du bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux

– Mme Mathilde Sarthou-Vourc'h, adjointe à la cheffe du bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux

### **Mutuelle Unéo**

– M. Jean-François Furet-Coste, président

– Mme Marie Chabaud, directrice de cabinet