



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 25

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteur spécial : M. ÉRIC ALAUZET

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. UNE AUGMENTATION ENRICHISSANTE ET SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE MODIFICATION MAJEURE DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE	10
A. UNE FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS PORTÉE PAR L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME AFIN DE RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE	12
1. Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires confortés par les mesures en faveur de la diversité dans la fonction publique et les formations de sensibilisation à la transition écologique.....	13
a. L'École nationale d'administration (ENA) et le futur Institut National pour le Service Public (INSP).....	13
b. Les instituts régionaux d'administration (IRA).....	14
c. La réforme de la préparation aux concours de la fonction publique pour promouvoir la diversité des profils	15
d. Les enjeux liés à la transition écologique au cœur de la formation continue.....	16
2. L'action sociale interministérielle revalorisée par le renforcement de l'aide à l'installation des personnels de l'État et la rénovation des restaurants interadministratifs	16
a. Les prestations d'action sociale individuelles	17
i. Le renforcement de l'aide à l'installation des personnels de l'État.....	17
ii. Stabilité des crédits de l'aide au maintien à domicile et du dispositif de logements temporaires.....	17
iii. Stabilité des crédits pour les prestations d'aide aux loisirs ou aux vacances	18
iv. Stabilité des crédits des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS).....	18

b. Les prestations d'action sociale collectives	19
i. Les dépenses d'investissement portées par la rénovation des restaurants interadministratifs.....	19
ii. Stabilité des crédits affectés à la réservation de places en crèche.....	19
iii. Un volume faible de logements sociaux.....	19
3. Les crédits alloués à l'action 03 <i>Appui et innovation en matière de ressources humaines</i> complétés par le rattachement des moyens de fonctionnement et d'investissement du CISIRH.....	20
a. Stabilité des crédits destinés aux fonds d'appui et d'innovation RH.....	21
b. Le rattachement des crédits du CISIRH concourt à la modernisation de la fonction ressources humaines de l'État.....	22
4. La nouvelle action 04 <i>accompagnement interministériel Ressources humaines</i>	23
B. UN ENRICHISSEMENT DU PROGRAMME QUI SE TRADUIT PAR UNE ÉVOLUTION PERTINENTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	23
1. La modification de l'intitulé de l'objectif 2 « optimiser le recrutement et la formation initiale des fonctionnaires ».....	24
2. La modification de l'indicateur 3 pour mesurer l'efficacité de l'action sociale interministérielle	24
3. La création de deux nouveaux objectifs pour suivre l'action du ministère de la transformation et de la fonction publiques.....	24
4. La création de deux nouveaux objectifs relatifs à l'élargissement du périmètre de la mission.....	25
C. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	25
1. La nécessité de poursuivre les efforts de sensibilisation et d'appropriation des enjeux liés à la transition écologique au sein de la fonction publique	25
2. La conduite efficace de la réforme de la protection sociale complémentaire.....	26
3. Le renforcement du déploiement des moyens concourant au recours effectif aux prestations de l'action sociale interministérielle	27
II. LA MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i> : UNE FORTE AUGMENTATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2022	29
A. L'AUGMENTATION CONTINUE ET SOUTENUE DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES.....	30
B. LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES MAINTENUE À SON NIVEAU DE 2021	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

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

À cette date, 98 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances prévoit de doter le programme 148 *Fonction publique* de **297,6 millions d’euros en autorisations d’engagement** et de **288,3 millions d’euros en crédits de paiement**, soit une augmentation, respectivement, de 9,1 % et 8,5 % par rapport à 2021.

En 2022, ce programme intègre les crédits hors titre 2 du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et les crédits du fonds d’accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH). Ainsi, le périmètre de la mission *Transformation et fonction publiques* est recentré pour englober l’essentiel des moyens du ministère éponyme.

Trois évolutions principales méritent d’être soulignées :

- concernant la formation des fonctionnaires, le montant des crédits en faveur de la diversité dans la fonction publique augmente, notamment avec la création du réseau de « **Prépas Talents** » pour s’établir à 16 millions d’euros ;
- concernant l’action sociale interministérielle, les dépenses d’investissement qui financent l’**aide à l’installation des personnels de l’État** (AIPE) ainsi que les dépenses de fonctionnement pour rénover les **restaurants interadministratifs** sont significativement augmentées s’établissant respectivement à 13 millions d’euros et 23 millions d’euros ;
- la **nouvelle action 04 Accompagnement interministériel Ressources humaines** intègre les crédits du fonds d’accompagnement interministériel RH (FAIRH) à hauteur de 20 millions d’euros.

Cette année, le programme 148 est particulièrement concerné par les sujets d’actualité, dès lors le rapporteur spécial a également souhaité insister sur les points suivants.

En premier lieu, le rapporteur spécial salue les avancées promises par la **réforme de la protection sociale complémentaire**, et insiste sur la nécessité de garantir que le cadre juridique et social qui définit la couverture des agents publics s’inscrive dans une **logique de protection mieux-disant**.

En second lieu, le rapporteur spécial a tenu à mentionner une nouvelle fois, la problématique du **non-recours aux prestations de l’action sociale interministérielle**. S’il se réjouit des engagements pris à cette fin, il encourage les réflexions menées pour **élargir les catégories éligibles aux aides**.

Enfin, si la **question écologique** devient incontournable dans le cursus de formation des fonctionnaires, il est nécessaire de mieux capitaliser sur les enseignements tirés de ces formations en articulant apprentissage théorique et appropriation personnelle. Ainsi, le rapporteur spécial a porté un amendement adopté en commission des finances, qui crée un **fonds d'innovation écologique** permettant à chaque agent de concrétiser des projets vertueux au service de la transition écologique sur son lieu de travail.

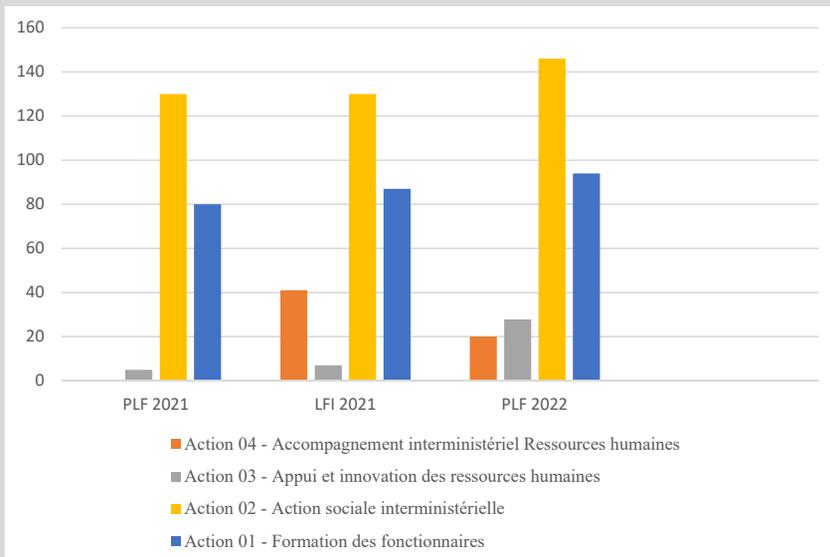
S'agissant de la **mission *Crédits non répartis***, le **programme 552**, qui porte la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles** reste **stable**, doté de 424 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124 millions d'euros en crédits de paiement.

Le **programme 551** qui porte la **provision relative aux rémunérations publiques** fait l'objet d'une augmentation significative de 63 % par rapport à 2021, pour atteindre **323 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette hausse est destinée à financer les mesures annoncées dans le cadre du **rendez-vous salarial 2021** : mesures en faveur de la catégorie C ; harmonisation des ratios pro-pro des catégories B et C ; allocation forfaitaire de télétravail ; convergence indemnitaire des catégories A et B ; prime de 500 euros des maîtres d'apprentissage.

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 2022.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques	198,5	323,7	+ 63,06 %	198,5	323,7	+ 63,06 %
Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	424,0	424,0	–	124,0	124,0	–
Total	622,5	747,7	+ 20,11 %	322,5	447,7	+ 38,81 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 148 Fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2022.

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 2022.

Depuis 2017, le Gouvernement œuvre à transformer profondément la fonction publique, « armature de la société »⁽¹⁾. La loi de transformation de la fonction publique de 2019⁽²⁾ a permis d'engager des réformes de **modernisation** pour renforcer **l'efficacité des services publics** ainsi que **l'égalité des chances** pour l'accès à l'emploi public. Également, des efforts inédits ont été effectués pour améliorer la rémunération et la couverture sociale des agents. Enfin, la haute fonction publique est en voie d'être substantiellement transformée pour que les hauts fonctionnaires soient mieux outillés et puissent appréhender les grands enjeux du 21^e siècle comme la question numérique, écologique et de l'égalité. Le projet de loi de finances pour 2022 consacre pleinement ces ambitions portées par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Le programme 148 *Fonction publique* concrétise des engagements significatifs pour une **fonction publique** plus **juste** pour ses agents et plus **efficace** pour les citoyens. Placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (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⁽³⁾ et une fonction d'accompagnement dans la mise en œuvre des chantiers des ressources humaines interministériels, le périmètre du programme 148 est élargi. Par suite, ce volet interministériel de la politique de ressources humaines de l'État retrace les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle, à l'appui et l'innovation ainsi que l'accompagnement dans le domaine des ressources humaines.

Enfin, 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) Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et fonction publiques, *audition de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, le 21 octobre 2021.*

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

(3) 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 AUGMENTATION ENRICHISSANTE ET SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE* QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE MODIFICATION MAJEURE DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

En 2022, le périmètre de la mission *Transformation et fonction publiques* a été recentré pour englober l'essentiel des moyens du ministère éponyme. L'action 03 *Appui et innovation RH* intègre les crédits hors titre 2 du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH). Également, une partie des crédits du « Fonds d'accompagnement interministériel RH » (FAIRH) initialement portés par le programme 351 sont intégrés au programme 148 dans l'action 04 *Accompagnement interministériel ressources humaines*.

Au total, l'évolution du périmètre du programme 148 entraîne une **hausse des crédits** de vingt millions d'euros due au changement de périmètre et vingt millions d'euros due à une augmentation, qui entérinent la volonté de transformer durablement l'action de l'État et de ses opérateurs par la **modernisation de la gestion des ressources humaines de la fonction publique**.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de doter le programme 148 de 297,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 288,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation, respectivement, de 24,7 millions d'euros (+ 9,1 %) et de 22,6 millions d'euros (+ 8,5 %) par rapport à la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Action 01 Formation des fonctionnaires	89,8	96,8	+ 7 %	87,0	94,0	+ 8 %
Action 02 Action sociale interministérielle	136,6	153,2	+ 12 %	130,3	146,0	+ 12 %
Action 03 Appui et innovation des ressources humaines	7,0	27,6	+ 294 %	7,0	27,8	+ 297 %
Action 04 Accompagnement interministériel Ressources humaines	39,3	20,0	- 48 %	41,3	20,0	- 51 %
Total	272,8	297,6	+ 9,1 %	265,7	288,3	+ 8,5 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 148 Fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2022.

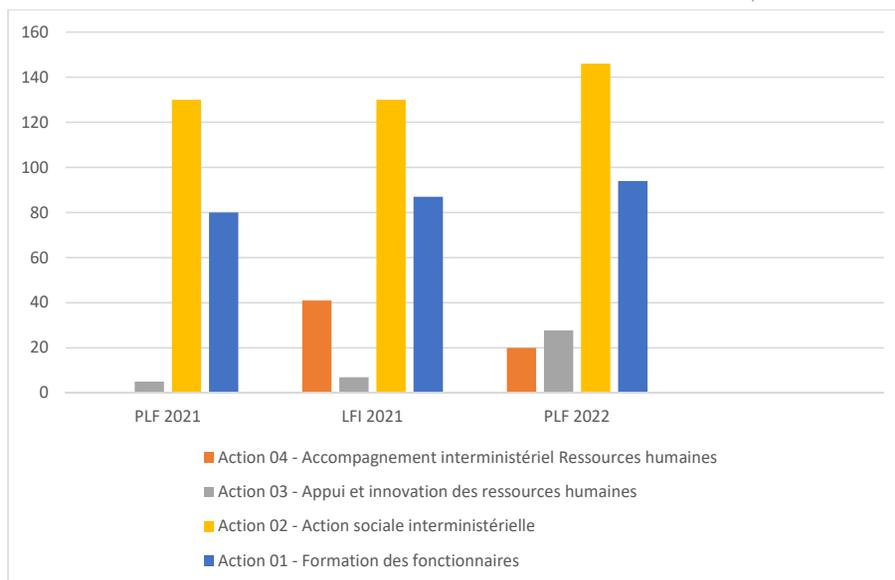
(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

L'augmentation des crédits du programme 148 résulte principalement de la **hausse des dépenses de l'action 03 *Appui et innovation des ressources humaines*** (+ 294 %). Toutefois, cette hausse résulte principalement de l'intégration des crédits hors titre 2 du CISIRH à hauteur de 18,1 millions d'euros depuis le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. En outre, l'augmentation de 12 % des crédits sur l'action 02 *Action sociale interministérielle* est due à la hausse des crédits pour la restauration, particulièrement la rénovation des restaurants interadministratifs, des cités administratives et des sites multi-occupants.

Aucun emploi n'est inscrit sur le programme 148. Celui comprend néanmoins de faibles dépenses de personnel (290 000 euros en 2022) constitués de rémunérations accessoires au titre de la formation interministérielle déconcentrée.

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 2022.

Les **opérateurs** de l'État rattachés au programme 148 emploieront, en application de l'article 38 projet de loi de finances pour 2022, 1 080 équivalents temps plein (ETP) en 2022 comme en 2021. Cette stabilité masque une augmentation de + 2 ETPT pour l'ENA et une diminution de - 2 ETPT pour les IRA. La répartition des emplois pourrait être légèrement modifiée suivant l'impact budgétaire de la réforme de l'ENA et la création de l'Institut national pour le service public (INSP).

Les **engagements non couverts par des paiements** au 31 décembre 2021 et faisant l'objet d'une couverture en crédits de paiement en 2022 sont évalués à 51,4 millions d'euros. En raison de la crise sanitaire, ils sont en augmentation par rapport à 2020. Sont concernés le marché des chèques vacances (17,7 millions d'euros), le marché de prestations sociales à bon de commande du chèque emploi service universel 0-6 ans (10,8 millions d'euros), la rénovation des restaurants interadministratifs (1,5 million d'euros), le versement de l'aide à l'installation des personnels de l'État (7,3 millions d'euros), les opérations menées par les sections régionales interministérielles d'actions sociale (2,1 millions d'euros), le CISIRH lié aux calendriers des projets informatiques (10,5 millions d'euros) et les fonds comme la formation professionnelle interministérielle et les actions de communication du programme (1,5 million d'euros).

A. UNE FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS PORTÉE PAR L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME AFIN DE RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le budget 2022 rend compte des réformes relatives à la modernisation du statut des fonctionnaires. Quatre évolutions méritent d'être soulignées :

– concernant la formation des fonctionnaires, le montant des crédits en faveur de la diversité dans la fonction publique augmente pour s'établir à 16 millions d'euros en CP ;

– concernant l'action sociale interministérielle, suite aux annonces de la ministre de la transformation et de la fonction publiques lors de la tenue du conseil supérieur de la Fonction publique de l'État de juin 2021, les montants de la prestation de l'aide à l'installation des personnels de l'État ont été revalorisés pour s'élever à 13 millions d'euros en CP ;

– concernant l'appui et innovation des ressources humaines, le fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP) financé à hauteur de 1 million d'euros devrait couvrir, dès 2022, l'ensemble de la fonction publique ;

– enfin, le nouveau fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH) participe à hauteur de 20 millions d'euros (6,7 % des crédits) au co-financement de projets inscrits dans les plans ministériels de transformation pour accompagner les mobilités fonctionnelles ou géographiques, au sein de la fonction publique ou vers le secteur privé.

1. Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires confortés par les mesures en faveur de la diversité dans la fonction publique et les formations de sensibilisation à la transition écologique

En 2022, les crédits affectés à l'action 01 *Formation des fonctionnaires* seront fixés à 96,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 7 %) et 94 millions d'euros en crédits de paiement (+ 8 %). Alors que le montant des dépenses de personnel reste inchangé par rapport à 2021 (0,3 million d'euros), **les dépenses d'intervention augmentent de 200 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2021 pour s'établir à 21,1 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP ; **les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 1,9 million d'euros** pour s'établir à 75,4 millions d'euros en AE et CP.

Ces changements retracent l'évolution du schéma directeur de la formation professionnelle pour la période 2021-2023, qui vise à favoriser l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public et renforcer la formation continue pour sensibiliser les agents publics à la transition écologique. Ainsi, seront financées, 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) et le futur Institut National pour le Service Public (INSP)*

Le montant de la **subvention pour charges de service public** versée à l'ENA prévu en 2022 s'élève à 32,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avant mise en réserve. Par rapport à la loi de finances pour 2021, ce **montant augmente de 2 millions d'euros (+ 6,6 %)**, par l'application du décret n° 2020-1469 du 27 novembre 2020 ⁽¹⁾ qui revalorise les indemnités des élèves de l'ENA issus du concours interne et par l'ouverture de classes « Prépas Talents » au sein de l'ENA.

Le **schéma d'emploi** de l'ENA est fixé à 173 emplois permanents en 2022, soit une diminution de 4 ETPT. Néanmoins, le schéma d'emploi des élèves est ajusté pour tenir compte de la création de 6 places de classes Prépas Talents, soit 159 élèves. Le nombre de stagiaires de cycles préparatoires est stable à 102. Compte tenu de cette **augmentation de 2 ETPT**, le plafond d'emplois de l'ENA s'établit à 434 ETPT pour 2022.

(1) Décret n° 2020-1469 du 27 novembre 2020 relatif à la rémunération des élèves de l'École nationale d'administration et des stagiaires des cycles préparatoires de l'École nationale d'administration.

L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État prévoit la transformation de l'École nationale d'administration (ENA) en **Institut national du service public (INSP)** au plus tard au **1^{er} janvier 2022** ainsi que la fonctionnalisation et la gestion interministérielle de la haute fonction publique. Cette réforme, la première depuis 1945, est motivée par la volonté de « moderniser, assouplir le système des corps pour que les hauts fonctionnaires comprennent mieux la France dans son intimité et sa complexité. Avant de pouvoir juger, contrôler ou inspecter, les fonctionnaires devront occuper des fonctions concrètes, être confrontés aux réalités du terrain dans des administrations déconcentrées » ⁽¹⁾.

Début novembre 2021, les conclusions rendues par la commission *Jean Bassères* permettront de déterminer pleinement l'impact budgétaire de la réforme. Les besoins complémentaires éventuels seront traités le cas échéant dans le cadre du PLFR de fin 2021 ou en gestion 2022. Un décret en Conseil d'État précisera l'organisation et le fonctionnement du nouvel établissement public.

Le rapporteur spécial encourage la réforme de l'ENA qui marque la plus forte refondation de la fonction publique depuis 1945 et concrétise l'engagement du Président à transformer la France par la réforme de l'État et de sa haute fonction publique.

b. Les instituts régionaux d'administration (IRA)

Le montant de la **subvention pour charges de service public** versée aux IRA est de 40,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avant mise en réserve. Un montant **stable et similaire à celui de la loi de finances pour 2021**.

Ces crédits doivent permettre aux IRA de poursuivre la réforme du recrutement et de la formation en tenant compte de son évaluation et des orientations, prises à l'issue de 2021. Il s'agit aussi de renforcer la convergence des actions entre les cinq instituts avec, notamment, la mise en place d'un système d'information commun.

Comme en 2021, le schéma d'emploi pour 2022 prévoit de supprimer 2 ETPT et s'établit à 646. Cette baisse témoigne d'un effort de maintien du niveau des ETPT après une diminution importante entre 2019 et 2020 due au raccourcissement de la scolarité des élèves des différents IRA (- 78 ETPT). Comme en 2021, le nombre des ETPT hors plafonds s'établit à 5.

(1) *Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et Fonction publiques, séance au Sénat, 06.10.2021*

c. La réforme de la préparation aux concours de la fonction publique pour promouvoir la diversité des profils.

En 2022, les dépenses d'intervention finançant les **dispositifs d'aide à la préparation des concours administratifs sont fortement augmentées** pour promouvoir une plus grande diversité des profils au sein de la fonction publique. Les crédits budgétaires alloués à la mise en œuvre de cette politique s'établissent à 18,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en crédits de paiement.

Premièrement, le programme met en œuvre le Plan Talents du Service Public lancé à l'IRA de Nantes en février 2021 : les classes préparatoires intégrées (CPI) sont remplacées par un **réseau de « Prépas Talents »**, destinées aux étudiants les plus méritants de l'enseignement supérieur pour préparer les concours externes voire les 3^{es} concours, de catégorie A ou B, donnant accès à certaines écoles de service public.

L'implantation géographique de l'école semble déterminer en partie son vivier de recrutement. Aussi, afin de diversifier l'origine géographique des candidats aux concours de la fonction publique, les classes préparatoires sont présentes sur tout le territoire, intégrées soit à des écoles de service public, soit à des universités dont des instituts de préparation à l'administration générale (IPAG) ou à des instituts d'études politiques dont des centres de préparation à l'administration générale (CPAG).

La capacité d'accueil est augmentée de 700 à 1 700 places projetées, à raison de **deux Prépas Talents au moins par région**. Les Prépas Talents recevront ainsi une **subvention s'élevant à 6 500 euros par place offerte** ou nouvellement offerte pour un montant en autorisation d'engagement envisagé au titre du PLF 2022 avoisinant les **11 millions d'euros**.

En outre, le programme financera aussi les **bourses Talents**, qui succèdent aux allocations pour la diversité dans la fonction publique à hauteur de 7,88 millions d'euros en autorisations d'engagement, à raison de 1 879 bourses à 4 000 euros en Prépa Talents et 560 bourses à 2 000 euros hors Prépa Talents. Les bourses Talents sont attribuées sous conditions de ressources et de mérite, aux personnes, étudiants ou demandeurs d'emploi, préparant un concours donnant accès à un emploi permanent de la fonction publique de catégorie A ou B ainsi qu'à un emploi en qualité de magistrat de l'ordre judiciaire, se préparant avec un organisme de préparation privé ou public, à distance ou en présentiel. Une scolarité ou un lieu d'habitation en quartier prioritaire politique de la ville (QPV) ou en zone de revitalisation rurale (ZRR) constitue un des critères de priorisation pour l'attribution de la bourse.

Le rapporteur spécial tient à saluer **l'augmentation du montant des crédits en faveur de la diversité dans la fonction publique qui répond à la priorité de diversification des origines et des parcours et œuvre à ce que la fonction publique soit un reflet plus juste de la société actuelle.**

d. Les enjeux liés à la transition écologique au cœur de 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. Le **schéma directeur de la formation professionnelle pour la période 2021-2023** structure l'offre de formation autour des **grands enjeux de l'action publique** afin de répondre aux besoins en compétences spécifiques en matière de transition écologique, d'expertise scientifique et d'amélioration de la qualité de service pour mieux informer et orienter les usagers.

En outre, dans le cadre du tronc commun de formation des futurs cadres supérieurs de la fonction publique, une formation spécialement consacrée à la transition écologique « prendre conscience des enjeux de la transition écologique, les intégrer dans la pratique professionnelle et la conception des politiques publiques » est créée. Enfin, une formation intitulée « Être éco-responsable dans son quotidien professionnel » est publiée dans la plateforme Mentor depuis la fin septembre 2021.

Ces modules disponibles sur la plateforme interministérielle de formation Mentor ont vocation à intégrer l'ensemble des ministères désireux d'y prendre part ainsi que les écoles de service public et les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion RH (PFRH).

2. L'action sociale interministérielle revalorisée par le renforcement de l'aide à l'installation des personnels de l'État et la rénovation des restaurants interadministratifs

L'**action sociale interministérielle** représente **51,5 % des crédits du programme 148**. Cette action permet de renforcer la convergence entre ministères en conférant un socle de prestations commun à l'ensemble des agents publics. Elle finance des prestations individuelles, gérées directement par la DGAFP au niveau central et des prestations collectives, dont la gestion est déléguée au niveau déconcentré, visant à **améliorer les conditions de travail et de vie des agents publics et de leurs familles**.

En 2022, les crédits alloués à l'action 02 *Action sociale interministérielle* s'établissent à **153,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** (+ 12 % par rapport à la loi de finances pour 2021) et **146,5 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 12 %).

Cette augmentation résulte d'une **hausse significative des dépenses d'investissement** relatives à la rénovation des restaurants interadministratifs ainsi que du renforcement des **dépenses de fonctionnement** liées à l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIPE). Une partie de l'augmentation correspond au transfert de 0,6 million d'euros en provenance de 11 programmes différents suite à

l'adhésion d'établissements publics dans l'action sociale interministérielle en application de l'article 4-1 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 ⁽¹⁾. Enfin, améliorer l'articulation de l'action sociale interministérielle et avoir des dispositifs efficaces permet de servir une **politique de ressources humaines d'attractivité**.

a. Les prestations d'action sociale individuelles

En 2022, principalement **quatre prestations individuelles** d'action sociale ministérielles seront financées à hauteur de 94,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et 94,95 millions d'euros en crédits de paiement : à savoir les chèques vacances, les CESU, l'aide à l'installation des personnels de l'État et la prestation d'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'État introduite en 2012.

i. Le renforcement de l'aide à l'installation des personnels de l'État

Le dispositif d'aide à l'installation des personnels 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 (premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement).

Suite aux annonces de la ministre de la transformation et de la fonction publiques lors de la tenue du conseil supérieur de la Fonction publique de l'État de juin 2021, les montants de la prestation de l'aide à l'installation des personnels de l'État ont été revalorisés. En 2022, les crédits inscrits au PLF s'élèvent à **13,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement** et bénéficieront à environ **11 000 agents**.

Cette **augmentation de 60 %** par rapport à la LFI 2021 se traduit par, d'une part, la revalorisation du montant de la prestation pour les agents résidant en zone ALUR ou exerçant leurs fonctions au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville de + 600 euros passant de 900 euros à 1 500 euros ; et d'autre part, la revalorisation dans les autres cas de + 200 euros passant de 500 euros à 700 euros.

ii. Stabilité des crédits de l'aide au maintien à domicile et du dispositif de logements temporaires

L'aide au maintien à domicile permet de soutenir les retraités de l'État n'entrant pas dans le champ des allocations de l'aide à l'autonomie, pour assurer leur maintien à domicile. Depuis 2021, la mise en place de deux tranches d'aides supplémentaires permet d'aligner le barème de cette aide à domicile sur celui de la prestation dont bénéficient les retraités du régime général de sécurité sociale. Comme en 2021, cette prestation est dotée de **4,7 millions d'euros** en AE et en CP.

(1) 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 rapporteur spécial se félicite de la montée en puissance de ce dispositif très attendu et qui fait l'objet d'une satisfaction générale.

La dotation budgétaire du **dispositif de logements temporaires** pour 2022 est stable avec un montant de 0,9 million d'euros en AE et CP. Elle permet un accès plus facile à un logement pour les agents placés dans des circonstances d'urgence sociale.

iii. Stabilité des crédits pour les prestations d'aide aux loisirs ou aux vacances

Suite au rendez-vous salarial de juillet 2020 avec les organisations syndicales, le barème des ressources a été revalorisé de + 5 % et les procédures simplifiées, conformément à la circulaire du 22 décembre 2020 entrée en vigueur à le 1^{er} avril 2021. Pour 2022, le **montant de la dépense** reste stable et est estimé à 37,5 millions d'euros en AE et 37,4 millions d'euros en CP. Les **chèques vacances** devraient bénéficier à **122 000 agents publics et retraités**.

En outre, le **chèque emploi service universel (CESU)** 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. En 2020, la prestation a été servie à environ 65 000 bénéficiaires, représentant une dépense de 28,5 millions d'euros. En 2022, la dotation consacrée au dispositif s'élèvera à **39 millions d'euros** en AE et CP pour **93 000 bénéficiaires attendus**.

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

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

Le montant des crédits en projet de loi de finances pour 2022 est stable par rapport à 2021, à savoir 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

b. Les prestations d'action sociale collectives

Les prestations sociales collectives représentent 52,84 millions d'euros en AE et 46,38 en CP.

- i. Les dépenses d'investissement portées par la rénovation des restaurants interadministratifs

Le budget 2022 est marqué par la **forte hausse des dépenses d'investissement** pour la **rénovation des restaurants interadministratifs**. Dans le cadre du « Grand plan d'investissement » porté par le programme 348, la circulaire du 13 mai 2019 ⁽¹⁾ précise que « l'aménagement et les équipements des restaurants interadministratifs impactés le cas échéant par ces projets relèvent du programme 148 de la DGAFP dans les conditions définies par la circulaire Fonction publique du 21 décembre 2015 ». Ainsi, en 2022, le programme de remise aux normes et de rénovation des restaurants interadministratifs (RIA) est poursuivi dans une partie du parc des 86 RIA. Le montant consacré à cette dotation s'élève à **29,76 millions d'euros en AE** et **23,31 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation** de + 57 %.

- ii. Stabilité des crédits affectés à la réservation de places en crèche

Les mesures d'aide aux familles reposent sur des **réservations de places en crèches**, financées en 2022 à hauteur de 23,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,8 millions d'euros en crédits de paiement.

La montée en puissance de ce dispositif s'explique par l'augmentation des crédits alloués mais aussi par la renégociation de certains marchés qui a permis de baisser le coût moyen de la réservation d'une place en crèche.

- iii. Un volume faible de logements sociaux

En 2022, les crédits sont stables et s'établissent à **0,2 million d'euros** en CP et AE. Ils couvrent les engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues avant 2012 et donnant lieu à la livraison de nouveaux logements en 2022.

Le rapporteur spécial note que l'aide au logement correspond à un volume de logement relativement faible. Aussi, une stratégie plus offensive pourrait être déployée ainsi qu'un pilotage stratégique de suivi du recours à cette prestation.

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

CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		LFI 2021	PLF 2022	LFI 2021	PLF 2022
Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)		119,39	118,68	119,18	118,44
Aides aux familles	Chèque vacances	38	37,46	38	37,42
	CESU garde d'enfants	40,2	39,50	40,2	39,50
	Réservations de places en crèche *	27,5	23,20	27,1	22,80
Logement	Réservations de logements sociaux	0	0	0,20	0,20
	Aide à l'installation des personnels de l'État	8,4	13,32	8,4	13,32
	Logement d'urgence	0,89	0,89	0,89	0,89
SRIAS		4,4	4,31	4,4	4,31
Dépenses d'investissement		12,55	29,76	6,46	23,31
Restauration (Rénovation des restaurants interadministratifs)		12,67	29,76	6,53	23,31
Dépenses d'intervention		4,65	4,65	4,65	4,65
Aide aux retraites	Participation de l'État au financement de la CNSA				
	Aide au maintien à domicile	4,65	4,65	4,65	4,65

*Les fonds de concours sont estimés à 6 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. Les crédits alloués à l'action 03 *Appui et innovation en matière de ressources humaines* complétés par le rattachement des moyens de fonctionnement et d'investissement du CISIRH

Dans le cadre de sa fonction de DRH de l'État, la DGAFP assure la gestion de quatre fonds qui lui permettent de lancer des appels à projet pour soutenir la mise en œuvre des projets innovants relatifs à la conduite du changement en matière de ressources humaines :

- 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 2022, l'action 03 *Appui et innovation en matière de ressources humaines* bénéficiera de crédits en **augmentation de 74 %** par rapport à la loi de finances pour 2021 avec 27,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,8 millions d'euros en crédits de paiement. Cette hausse résulte d'une **mesure de périmètre**, soit le rattachement des moyens de fonctionnement et d'investissement du CISIRH qui couvre la stratégie de transformation numérique de la fonction ressources humaines de l'État tandis que les **crédits destinés aux fonds d'appui et innovation RH sont maintenus à leur niveau de 2021**.

a. Stabilité des crédits destinés aux fonds d'appui et d'innovation RH

Le **fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines (FIRH)** est un levier central doté de **0,97 million d'euros en AE et CP**. Il accompagne la transformation RH en finançant des expérimentations interministérielles afin de diffuser et généraliser les pratiques RH innovantes à travers la bibliothèque des initiatives RH.

Le **fonds pour les systèmes d'information en matière de ressources humaines (FSIRH)**, doté de **1,3 million d'euros en AE et CP**, vise à couvrir les coûts de développement et de fonctionnement de certains projets de système d'information structurants pour la modernisation des processus de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Le **fonds pour l'égalité professionnelle (FEP)**, doté de **1 million d'euros en AE et CP**, cofinance les actions promouvant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État, telles que les séminaires et théâtres-forums, les études sur les évolutions de carrières, la constitution de réseaux d'échange et d'entraide. 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 de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires ⁽¹⁾. En outre, au vu de l'intérêt qu'il suscite et de l'enjeu qu'il représente, le FEP devrait couvrir, dès 2022, **les trois versants de la fonction publique**.

Enfin, le **fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT)**, doté de **1,1 million d'euros** comme en 2021, permet de cofinancer des projets soumis par les employeurs, visant l'amélioration des conditions de travail dans un contexte de transformation des organisations.

Nonobstant le rapporteur spécial tient à souligner une nouvelle fois que le dialogue social pourrait y être renforcé, dans le cadre notamment de la Qualité de vie au travail (QVT). Alors en charge du rapport pour avis du PLFSS, le rapporteur avait insisté sur cette problématique ainsi que la faiblesse des indicateurs.

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

b. Le rattachement des crédits du CISIRH concourt à la modernisation de la fonction ressources humaines de l'État

Le CISIRH contribue à la politique de modernisation de la fonction ressources humaines de l'État dans les domaines fonctionnels et informatiques propres à ce secteur. Son action s'inscrit dans le cadre de la feuille de route SIRH AP 2022, que la DGAFP met à jour pour la période 2022-2024.

Les crédits du CISIRH sont transférés du programme 218 au programme 148, pour **20,02 millions d'euros** en AE et 20,2 millions d'euros en CP. Le total des crédits consacrés au CISIRH correspond à ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2021 pour le programme 218 (17,9 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP), mais enrichis de 2,2 millions d'euros de mesures nouvelles.

Ces crédits vont permettre, à titre principal :

– de développer la déclaration sociale nominative (DSN) dans la fonction publique (3,9 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP) ;

– de renforcer le projet « RenoiRH », système d'information RH interministériel (7,1 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP) ;

– d'améliorer l'outil de dématérialisation du processus d'évaluation des agents « Estève » (2,35 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP) ;

– d'assurer l'exploitation en interne des applications à vocation interministérielle dont s'occupe le CISIRH, à travers notamment des dépenses d'infrastructure et d'hébergement (4,2 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP).

Le rapporteur spécial tient à mentionner que les représentants des personnels ont fait part d'appréhensions concernant les risques de vulnérabilité du système DSN en référence à des précédents tel que celui de l'application Louvois au ministère de la défense. L'administration a toutefois apporté des assurances quant à la possibilité de palier à ces difficultés par un dispositif qui garantirait en tout cas, le service, en particulier le paiement des salaires.

4. La nouvelle action 04 *accompagnement interministériel Ressources humaines*

L'intégration des crédits du FAIRH au programme 148 conduit à la création dans ce dernier, d'une quatrième action et à la suppression en conséquence du programme 351. Ce rattachement concrétise la préconisation d'Alexandre Holroyd, rapporteur spécial de la commission des finances en charge, notamment, du programme 351, faite lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2020 ⁽¹⁾.

Alors que le FAIRH avait été doté de 40 millions d'euros en 2021, dans le projet de loi de finances pour 2022 les crédits sont plus modestes, s'élevant à **20 millions d'euros** en AE et CP. Cette diminution répond à la large sous-consommation constatée des crédits du programme 351.

Le rapporteur spécial estime que l'effort de changement de maquette budgétaire est pertinent et doit se poursuivre pour qu'à terme, le programme 148 englobe l'ensemble des crédits consacrés à la conduite de la politique de ressources humaines de la fonction publique.

B. UN ENRICHISSEMENT DU PROGRAMME QUI SE TRADUIT PAR UNE ÉVOLUTION PERTINENTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

En 2022, plusieurs modifications sont apportées au dispositif de performance du programme 148 qui accompagnent l'évolution de la maquette du programme. L'intitulé de l'objectif 2 a été modifié et deux nouveaux objectifs créés. De plus, l'absorption du FAIRH conduit à l'insertion de deux objectifs issus du programme 551. En somme, les six objectifs et indicateurs de performance du programme sont :

- 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 ;
- égalité professionnelle ;
- transformation de la fonction publique – Politique RH ;
- s'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds d'accompagnement interministériel RH ;
- accompagnement des agents publics.

(1) Loi n° 2021-1039 du 5 août 2021 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

1. La modification de l'intitulé de l'objectif 2 « optimiser le recrutement et la formation initiale des fonctionnaires »

Le projet de loi de finances 2022 prévoit de modifier l'intitulé de l'objectif 2 pour prendre en compte le recrutement et non plus seulement la formation initiale des fonctionnaires. Par conséquent, l'indicateur 2.1 « Dépenses consacrées au recrutement et à la formation initiale dans les IRA et l'ENA » intègre les sous-indicateurs « Coût pédagogique d'un élève IRA » et « Coût de recrutement d'un élève IRA ».

2. La modification de l'indicateur 3 pour mesurer l'efficacité de l'action sociale interministérielle

Les indicateurs 3.1 « Coûts de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale » et 3.2 « Coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche » sont remplacés par l'indicateur « Taux de satisfaction des bénéficiaires de certaines prestations d'action sociale » et du sous-indicateur associé « Taux de satisfaction des bénéficiaires de la prestation d'action sociale CESU garde d'enfant 0-6 ans » afin de mesurer la contribution de l'action sociale interministérielle à l'amélioration de la qualité de vie des agents publics.

3. La création de deux nouveaux objectifs pour suivre l'action du ministère de la transformation et de la fonction publiques

L'objectif de ces nouveaux indicateurs est de suivre la transformation de la politique RH de la fonction publique à travers l'action du ministère en matière de recrutement et de mobilité des agents publics, mais également sur les dispositifs de recrutement des apprentis au sein de la fonction publique :

L'objectif 4 « Égalité professionnelle » prévoit l'indicateur « Taux de mise en œuvre des plans d'action égalité professionnelle dans la fonction publique de l'État ». L'objectif de ce nouvel indicateur est de suivre l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes consacrée « grande cause nationale » par le président de la République.

L'objectif 5 « Transformation de la fonction publique - Politique RH » prévoit les trois nouveaux indicateurs « Délais de recrutement », « Recrutement des apprentis » et « Taux de mobilité structurelle : changement d'employeur ». Cet objectif mesure la capacité de diversifier son parcours professionnel tout en restant vivre au même endroit. En effet, pouvoir changer d'employeur sans changer de lieu de résidence concourt à l'attractivité d'un territoire. **Le rapporteur spécial salue cet indicateur qui permet de mieux indiquer les possibilités d'évolution de carrières et donc permet d'évaluer avec plus de précision le pouvoir d'achat potentiel auquel peut prétendre un agent public.**

4. La création de deux nouveaux objectifs relatifs à l'élargissement du périmètre de la mission

L'absorption du « Fonds d'Accompagnement interministériel RH » (FAIRH) au programme 148 conduit à l'absorption dans ce dernier, d'une quatrième action et par conséquent à l'insertion des deux objectifs issus du programme 351. Il s'agit des objectifs suivants :

L'objectif 6 « S'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds d'accompagnement interministériel Ressources Humaines » qui comprend un indicateur « Efficience du fonds d'accompagnement interministériel Ressources Humaines » ; ainsi que l'objectif 7 « Accompagnement des agents publics » qui comprend un indicateur « S'assurer de l'efficience des projets cofinancés ». Cet objectif vise à mesurer le nombre d'agents bénéficiaires du fonds.

C. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial a souhaité, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, mettre en exergue trois points précis.

1. La nécessité de poursuivre les efforts de sensibilisation et d'appropriation des enjeux liés à la transition écologique au sein de la fonction publique

Le programme Fonction Publique, piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique finance la **formation initiale et continue des fonctionnaires**.

Enjeu majeur du 21^e siècle, la question écologique devient incontournable dans le cursus de **formation des fonctionnaires**. Une formation spécialement consacrée à la **transition écologique** et à son intégration dans les pratiques professionnelles des élèves des écoles de la fonction publique est lancée depuis septembre 2021. En outre, le **schéma directeur de la formation professionnelle pour la période 2021-2023** souhaite rendre accessible à l'ensemble des agents publics un module portant sur les grands enjeux de l'action publique afin de répondre aux besoins en compétences spécifiques, notamment, en matière de transition écologique.

Pourtant, peu d'initiatives ministérielles ou de bonnes pratiques sont portées à la connaissance du plus grand nombre, ce qui empêche l'appropriation de la problématique écologique par l'ensemble des agents. En outre, les représentations syndicales signalent que la plupart des décisions relatives à la question écologique sont prises **en dehors du champ du dialogue social**. Or, pour **capitaliser sur les enseignements tirés de ces formations, l'apprentissage théorique doit s'articuler avec une appropriation personnelle par la réalisation de pratiques vertueuses**.

Pour ces raisons, le rapporteur spécial a porté un amendement adopté en commission des finances qui crée un **fonds d'innovation écologique** (FIE)⁽¹⁾, permettant à chaque agent public de concrétiser des projets vertueux au service de la transition écologique sur son lieu de travail. Co-piloté par la DGAFP et l'Energy Observer Foundation qui travaille déjà étroitement avec le METS, ce fonds serait un outil incitatif et d'accompagnement des agents dans la réalisation de la transition écologique au sein de la fonction publique.

En identifiant et répertoriant les initiatives lancées au niveau local comme à l'occasion de la Semaine du développement durable, ce levier permettrait de **pallier le manque de visibilité des actions ministérielles** et contribuerait à la création d'une **culture commune interministérielle**. Portés à la connaissance du plus grand nombre, chaque agent pourrait s'inspirer et se réapproprier des projets existants pour les développer dans son propre environnement.

Le fonds viserait alors à couvrir **les coûts de développement et de fonctionnement** des projets menés par les agents publics. Il est proposé de financer la mesure par un prélèvement à hauteur de 900 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les ressources de l'action *Fonds pour la transformation de l'action publique* du programme 348 *Transformation Publique* fléché vers l'action *Appui et innovation des ressources humaines* du programme 148 *Fonction publique*.

2. La conduite efficace de la réforme de la protection sociale complémentaire

Le rapporteur spécial souhaite évoquer la réforme de la protection sociale complémentaire qui est aussi bien une **mesure de justice sociale** qu'une **révolution culturelle pour la fonction publique**. Elle permet de répondre à une inégalité criante entre les secteurs public et privé, et d'harmoniser les prestations délivrées entre les ministères. Le **rapporteur spécial souligne que cette novation est appréciable, dans la mesure où elle concourt à mieux couvrir les agents publics en améliorant leur pouvoir d'achat et la qualité de vie au travail.**

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

(1) Amendement N°II-CF1074 de M. Alauzet

D'une part, sur le **volet santé**, l'État employeur sera tenu de financer à hauteur de 50 % la complémentaire santé de ses salariés, au plus tard au 1^{er} janvier 2026. Le gouvernement est favorable à la mise en place de **contrats collectifs à adhésion obligatoire** et soutient que le cadre juridique actuel mis en place entre 2007 et 2011 en vue d'adapter le droit français au droit de l'Union européenne en matière de concurrence, soit que **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 la concurrence** conduisant à sélectionner un ou plusieurs organismes complémentaires pour une durée de sept ans, ne s'inscrira pas dans une logique de protection moins-disant. En revanche, les représentations syndicales sont moins favorables aux contrats collectifs à adhésion obligatoire et estiment que les nouveaux systèmes de protection sociale complémentaires ne sauraient être construits pour les seuls personnels actifs.

D'autre part, le **volet prévoyance** n'est pas encore établi. Néanmoins, au cours des auditions menées par le rapporteur spécial, tous les acteurs en charge des négociations ont évoqué l'idée d'établir une forme de complémentaire pour la prévoyance ou de négocier les dimensions statutaires de la prévoyance.

Les groupes de travail travaillent actuellement à la définition du futur accord interministériel et devraient aboutir à une proposition d'accord d'ici la fin de l'année 2021. Dans ce contexte, **le rapporteur spécial se réjouit des avancées promises par la réforme de la protection sociale complémentaire, et insiste sur la nécessité de garantir un système de protection sociale mieux-disant. Il apparaît essentiel de s'assurer que le cadre juridique et social déployé pour définir les termes du contrat collectif à adhésion obligatoire, s'inscrive bien dans une logique de protection maximisant la couverture des agents publics.**

3. Le renforcement du déploiement des moyens concourant au recours effectif aux prestations de l'action sociale interministérielle

Le rapporteur spécial a tenu à mentionner une nouvelle fois⁽¹⁾ la problématique du **non-recours aux prestations de l'action sociale interministérielle**. Au printemps dernier, il avait souligné l'importance de renforcer la visibilité des dispositifs interministériels pour que tous les agents éligibles puissent bénéficier de leurs droits.

En dépit d'une période de crise sanitaire perturbant la mobilité et le comportement des ménages, par rapport à 2020, l'année 2021 signe une **augmentation positive** de la consommation des prestations : + 25 % sur la demande de titres de CESU, + 100 % sur l'aide au maintien à domicile (AMD), et + 153 % pour l'aide à l'installation aux personnels de l'État (AIPE). Toutefois, cette tendance est à nuancer par la montée en puissance naturelle due à la mise en place récente des dispositifs.

(1) Rapport spécial n° 4195 annexe 26, Règlement du budget 2020 Fonction publique, Crédits non répartis

En 2020, 121 327 agents ont bénéficié de la prestation **chèques-vacances**, pour une dépense de 40,1 millions d’euros. Pour 2022, le montant de la dépense est estimé à 37,4 millions d’euros et devrait concerner **122 000 bénéficiaires**. Malgré une augmentation positive, le montant des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2021 et faisant l’objet d’une couverture de crédits de paiement en 2022 s’établit à 17,7 millions d’euros.

De même, en 2020, **la prestation sociale à bons de commande CESU 0-6 ans** a été servie à environ 65 000 bénéficiaires, représentant une dépense de 28,5 millions d’euros, soit une hausse d’environ 14 % du nombre de bénéficiaires par rapport à 2019 (57 086). Pour 2022, la dépense estimée à 39,5 millions d’euros reste stable par rapport à la LFI 2021 pour environ **93 000 bénéficiaires** attendus. Toutefois, le montant des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2021 et faisant l’objet d’une couverture de crédits de paiement en 2022 s’établit à 10,8 millions d’euros.

Cette **sous-consommation** tendancielle s’explique par un **fait conjoncturel** lié à la modification du comportement des ménages pendant la crise, mais aussi par une **raison structurelle** : **les seuils définis limitent l’éligibilité aux catégories qui ne représentent qu’une petite partie de la fonction publique.**

En conséquence, **le rapporteur spécial se réjouit des engagements pris pour améliorer la notoriété et la reconnaissance des recours aux prestations de l’action sociale interministérielle** ; à l’instar du lancement d’une grande campagne interministérielle de ciblage des publics avec des **supports physiques** dans les salles des professeurs et aussi des **supports digitaux** ; ainsi que de la **simplification et dématérialisation des procédures administratives**. **Par ailleurs, il encourage les réflexions menées pour élargir les catégories éligibles aux aides, une demande également plébiscitée par les salariés.**

II. LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* : UNE FORTE AUGMENTATION DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2022

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

– 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 des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés et ne s'inscrit donc pas dans une stratégie de performance.

En 2022, la mission *Crédits non répartis* bénéficiera de 747,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 447,7 millions d'euros en crédits de paiement. La hausse des crédits, respectivement de + 20 % et + 39 % par rapport à 2021 résulte de la forte progression des moyens alloués au programme 551.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Programme 551 – Provision relative aux rémunérations publiques	198,5	323,7	+ 63,06 %	198,5	323,7	+ 63,06 %
Programme 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	424,0	424,0	–	124,0	124,0	–
Total	622,5	747,7	+ 20,11 %	322,5	447,7	+ 38,81 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 148 Fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2022.

A. L'AUGMENTATION CONTINUE ET SOUTENUE DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

Les crédits du programme 551 portant la provision relative aux rémunérations publiques augmentent significativement de 63 % en 2022, atteignant 323,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2022, contre 198 millions d'euros en loi de finances 2021.

L'augmentation des crédits du programme 551 intègre notamment les mesures annoncées dans le cadre du rendez-vous salarial 2021 :

– **mesures en faveur de la catégorie C (revalorisation des grilles, bonification d'ancienneté)** : contrairement à ce qui était prévu dans le cadre du PPCR, les agents de la catégorie C vont disposer d'une bonification d'ancienneté, c'est-à-dire qu'ils vont pouvoir changer d'échelon une année plus tôt. Ces mesures sont complétées par le rehaussement du 1^{er} indice de rémunération au niveau du SMIC revalorisé du fait de l'inflation. 1,2 million d'agents de catégorie C sont concernés et verront leur rémunération augmenter de 37 euros ;

– **harmonisation des ratios pro-pro des catégories B et C** : la convergence des taux de promotions entre les ministères permet d'assurer plus de mobilité d'un ministère à l'autre ;

– **allocation forfaitaire de télétravail** : la crise sanitaire a eu pour conséquence principale le développement du télétravail, imposé comme une des mesures de protection et de prévention contre le virus. Malgré des difficultés lors du développement primaire des outils numériques, une véritable révolution s'observe dans le mode de fonctionnement des administrations, qui a conduit à la signature de l'accord sur le télétravail à l'unanimité des organisations syndicales. Les agents de la fonction publique hospitalière et étatique auront droit à une indemnisation forfaitaire des frais à hauteur de 220 euros annuels maximum.

– **convergence indemnitaire des catégories A et B** ;

– **prime de 500 euros des maîtres d'apprentissage.**

Après une discussion plus générale sur la politique salariale pour les fonctionnaires, **le rapporteur spécial tient à mentionner que le sujet principal exprimé par les organisations syndicales concerne la problématique du gel du point d'indice.** La dernière réévaluation de l'indice remonte à 2016 et 2017 avec des augmentations de 0,6 % sur chacun de ces deux exercices. Un certain nombre de syndicats demande à être vigilant sur la propension de baisse de salaires pour les fonctionnaires les moins bien rémunérés au regard de l'inflation et de la hausse du SMIC de 2,2 %.

B. LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES MAINTENUE À SON NIVEAU DE 2021

Comme depuis la loi de finances initiales pour 2018, **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 pour la loi de finances pour 2022.**

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. Par ailleurs, 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion de 9 heures, le vendredi 22 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits du programme 148 Fonction publique de la mission Transformation et Fonction publique et de la mission Crédits non répartis.

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

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Conformément à l'avis favorable de M. Éric Alauzet, rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Transformation et fonction publiques et de la mission Crédits non répartis.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

– Mme Nathalie COLIN, directrice générale, responsable du programme 148 Fonction publique

– M. Stéphane LAGIER, directeur, service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales

Organisations syndicales représentatives de la fonction publique

– Mme Ophélie VILDEY, membre du bureau national du syndicat national Solidaires Finances Publiques

– Mme Martine GRAMOND-RIGAL, présidente de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)

– M. Gilles OBERRIEDER, membre de l'UFSE CGT