

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Commission d'évaluation des politiques publiques relative à la mission *Transformation et fonction publiques* 2
- Discussion unique sur l'exécution budgétaire (M. Stanislas GUÉRINI, ministre de la transformation et de la fonction publiques)..... 2
- mission *Transformation et fonction publiques* :
Mme Sophie ERRANTE, rapporteure spéciale 2
- présences en réunion..... 19

Mardi

23 mai 2023

Séance de 19 heures

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Présidence de

**M. Éric Coquerel,
*Président***



La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, procède à l'audition de M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques.

M. le président Éric Coquerel. Nous poursuivons la série des commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) en auditionnant M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques, sur la mission *Transformation et fonction publiques*.

J'appelle votre attention sur le fait que le programme 348 de cette mission, portant sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants, intéresse davantage le ministre chargé des comptes publics. C'est la raison pour laquelle la thématique d'évaluation relative à la mise en œuvre du programme 348 par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) sera discutée lors de la CEPP consacrée à la mission *Gestion des finances publiques*, mardi prochain.

M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques. Je me réjouis de retrouver votre commission, tout en ayant une pensée très émue pour les agents publics qui ont perdu la vie en faisant leur métier ces derniers jours : Carène, l'infirmière du CHU – centre hospitalier universitaire – de Reims qui a succombé cette nuit à ses blessures, et les trois policiers, Paul, Steven et Manon, morts dimanche dans l'exercice de leurs fonctions. Nous pensons à eux et à leurs proches, en étant pleinement conscients de l'importance des missions qui leur étaient confiées.

Mon ministère est avant tout celui des agents publics. C'est un ministère profondément humain, qui fonctionne grâce à des hommes et à des femmes qui s'engagent, ne l'oublions pas. C'est aussi, et c'est important dans le cadre d'une discussion sur l'exécution budgétaire, un ministère très transversal, dont l'enjeu principal est l'efficacité, l'efficience de l'action publique et de nos services publics. Les directions placées sous la tutelle de mon ministère travaillent au service des autres et constituent des leviers de fonctionnement pour eux. Je pense à la direction interministérielle du numérique (Dinum), à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), à la Dese – la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, chargée des ressources humaines (RH) dans ce domaine –, et au Cisirh, le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines, qui s'occupe d'enjeux extrêmement importants.

S'agissant de l'exécution budgétaire, 87 % des crédits de paiement (CP) de la mission ont été consommés en 2022 : 88 % pour le programme *Fonction publique*, qui est piloté par la DGAFP, 92 % pour le programme *Transformation publique*, piloté par la DITP, 66 % pour le programme *Innovation et transformation numériques*, piloté par la Dinum – c'est là que la sous-exécution est la plus importante, mais il faut rappeler que cette direction est en cours de transition –, et 97 % pour le programme *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, qui regroupe les effectifs et la masse salariale de la DGAFP, de la DITP et du Cisirh. Quant au programme *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, qui est effectivement sous l'autorité du ministre chargé des comptes publics, à travers la DIE, son taux d'exécution est de 84 %.

Le programme 148 *Fonction publique* a connu une exécution plutôt dynamique en autorisations d'engagement (AE), mais un peu moins en CP. Cela s'explique par l'engagement total des crédits au titre des subventions pour charges de service public de l'INSP, l'Institut national du service public, qui a remplacé l'ENA (École nationale d'administration), et par une

consommation soutenue au titre de l'action sociale interministérielle qui est au fondement de l'attractivité de l'action publique.

L'exercice 2022 fait apparaître un reliquat de 25 millions d'euros de crédits de paiement. Il s'agit principalement de dépenses d'investissement relatives aux restaurants interadministratifs, pour lesquels des retards calendaires ont eu lieu, notamment en raison du contexte géopolitique, et de crédits du Cisirh, qui ont été un peu décalés. Il y a aussi une légère sous-exécution en ce qui concerne le dispositif « Prépas talents », qui vise à renforcer l'attractivité, l'ouverture et la diversité de la fonction publique.

Ce dispositif, lancé par ma prédécesseure et sur lequel je suis très engagé, porte ses fruits. Ses 2 000 places, assorties de bourses dédiées, donnent accès à des concours de l'ensemble des écoles de la fonction publique. Les résultats sont là : les élèves des « Prépas talents » réussissent les concours – même mieux que les autres candidats – et peuvent ensuite accéder de manière effective à la fonction publique. Néanmoins, ce dispositif ne fait pas le plein, ce qui explique une partie de la sous-exécution constatée. Il est dommage que seules 1 229 places sur 2 000 aient été pourvues en 2022 ; on pourrait faire mieux. L'ensemble des écoles du service public et des réseaux universitaires, que nous avons réunis récemment, Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche Sylvie Retailleau et moi, se sont engagés à mieux faire connaître les possibilités et à mieux relier les « Prépas talents » à l'ensemble des réseaux universitaires afin d'ouvrir l'accès à la fonction publique.

Quelques mots concernant l'INSP, en lien avec la réforme de la haute fonction publique que nous poursuivons : nous investissons dans cette école que nous sommes en train de transformer assez profondément, dans une logique d'école d'application de très haut niveau. Nous avons revu ses modalités d'accès et nous sommes en train de faire de même pour le contenu de la formation initiale, qui a été recentrée autour des enjeux des grandes transitions et managériaux, lesquels sont essentiels pour le pilotage de la fonction publique. Par ailleurs, nous avons récemment décidé de supprimer le concours de sortie : cette école n'a pas à simplement classer, mais elle doit former et préparer à un parcours dans la haute fonction publique.

S'agissant de l'attractivité de l'école – la réforme avait suscité des inquiétudes en la matière –, les derniers chiffres, qui datent d'il y a quelques jours, montrent que le nombre de candidats au concours n'a jamais été aussi élevé depuis la création de l'ENA. Cela reste une école d'excellence, qui prépare à des parcours d'excellence, eux aussi, dans la fonction publique.

Les crédits du programme 349 *Transformation publique* ont été assez largement consommés pour ce qui est du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP). Nous avons décidé, malgré un contexte budgétaire tendu, de continuer à investir dans des projets de transformation qui ont vocation à permettre, par la suite, des économies et de transformer l'action publique, d'améliorer son effectivité. Alors que 97 % des ressources disponibles en CP ont été consommées, nous avons décidé de faire perdurer ce fonds, qui a été rouvert pour le quinquennat – 330 millions d'euros seront mis au service de la transformation publique.

Cela m'amène à l'action que mène la DITP au service de la réussite des politiques prioritaires du Gouvernement, notamment en matière d'outillage et d'accompagnement des ministères et des administrations dans le cadre de leurs propres politiques de transformation. C'est le rôle transversal de mon ministère, qui repose en particulier sur le baromètre des résultats de l'action publique, lequel est un outil de pilotage et de transparence envers nos concitoyens.

Le programme 352 *Innovation et transformations numériques* est celui pour lequel la sous-exécution budgétaire est la plus marquée. La raison principale est que la Dinum connaît un repositionnement très important.

Nos stratégies numériques sont un enjeu absolument essentiel. Elles ne doivent jamais entrer en opposition avec le besoin d'humanisation des services publics : il faut un numérique qui fonctionne, qui soit accessible, notamment pour les personnes en situation de handicap – le numérique permet actuellement de traiter 90 % des interactions entre les citoyens et les administrations –, et qui agisse de façon complémentaire avec une réhumanisation des services publics. Nos concitoyens veulent, en effet, qu'on remette des voix et des visages derrière des guichets.

Nous devons réussir la stratégie numérique de l'État en partenariat avec les collectivités territoriales et avec la fonction publique hospitalière, selon une logique « trois versants ». C'est pour cette raison que nous réengageons la Dinum. Les questions relatives à la transition numérique et à la *data* (données) doivent être placées au plus haut niveau stratégique dans les ministères. Il a été décidé de revoir les feuilles de route ministérielles en la matière et de donner à la Dinum un vrai positionnement de chef d'orchestre. Elle se dote de moyens pour atteindre cet objectif et, je le dis au passage, pour appréhender les enjeux de filière RH du numérique de l'État, qui sont absolument essentiels si l'on veut se donner les moyens de réussir, notamment en réinternalisant un certain nombre de compétences. La reprise en main, le réarmement en matière de maîtrise d'ouvrage est une question centrale.

Le programme 368, qui concerne les dépenses de personnel, a été assez bien exécuté. Nous avons réinternalisé des moyens au sein de la DITP, notamment pour les prestations de conseil. Retrouver une capacité d'internalisation en la matière est un des enjeux principaux, notamment en armant la DGAFP pour conduire des réformes essentielles liées à ce qui est peut-être l'enjeu prioritaire, celui de l'attractivité de la fonction publique : nous préparons une réforme des modalités d'accès, des déroulés de carrière et de la rémunération.

Je termine en rendant hommage à l'engagement, au quotidien, des agents de la fonction publique, qui donne beaucoup de sens aux missions et aux enjeux budgétaires dont nous discutons.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale (*Transformation et fonction publiques*). La qualité des services publics est une préoccupation centrale pour les Françaises et les Français. Nous avons beaucoup échangé à ce sujet lors de l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (dit « Essoc »), qui est souvent résumé au droit à l'erreur, alors qu'il est assez peu représentatif de l'ensemble du texte que nous continuons à mettre en œuvre – il faut ainsi souligner notre cohérence par rapport aux engagements pris ces dernières années.

S'agissant de mon rapport spécial, je dois dire que le découpage lié à la nomenclature budgétaire est assez complexe. Il m'est difficile d'avoir une vision d'ensemble, alors que je ne m'occupe que de lignes budgétaires assez réduites du point de vue de leurs montants, mais qui ont, vous l'avez dit M. le ministre, toute leur importance.

Je me suis notamment intéressée lors de mes auditions à l'établissement de France Services dans nos territoires, au rapprochement des services publics des usagers et à l'adaptation des réponses apportées – par exemple grâce au numérique, au rendez-vous sur place ou en coupe-file. Nos concitoyens demandent de l'agilité, pour tenir compte de leurs

besoins et de leur capacité à utiliser les services publics. Les agents, quant à eux, ont besoin de se sentir soutenus dans leur travail quotidien. Ils doivent se sentir bien dans leur métier, dans leur action, pour que les services publics soient bien rendus. J'ai échangé avec des agents qui avaient besoin d'être confortés dans le cadre de la transformation, sur le plan des moyens et sur celui de l'accompagnement.

Sur le plan budgétaire, le taux d'exécution est encore perfectible pour certaines lignes, mais vous avez donné des explications, comme les retards calendaires ou la complexité des contractualisations.

Puisque vous avez parlé des pourcentages, j'insisterai sur les montants. S'agissant des crédits de paiement de la mission, 722,5 millions d'euros ont été consommés en 2022, contre 455,3 millions en 2021, ce qui représente une belle progression. Il faut saluer l'ampleur de l'accélération qu'a connue la stratégie de transformation.

Je vous ai fait distribuer, chers collègues, une petite brochure consacrée à la Dinum. Il est important de regarder ce qu'elle fait réellement et de voir ce qui se passe dans les équipes.

J'ai participé avec vous, monsieur le ministre, au lancement de la campagne de recrutement à la Station F. C'était un moment important pour rendre attractive la fonction publique. Beaucoup de gens sont venus. Quels constats en avez-vous tirés ?

Nous avons également eu un échange lorsque vous vous êtes rendu à l'IRA (Institut régional d'administration) de Nantes. Il était également important de parler de la formation, notamment continue, tout au long de la carrière des agents. La transformation y est liée. Il existe en la matière une forte attente chez les agents et chez nos concitoyens. Les agents doivent avoir envie de s'investir, parce qu'ils savent qu'il y a une carrière et des perspectives devant eux au sein de la fonction publique.

Je crois, par ailleurs, qu'il faudrait mettre davantage en exergue ce que font les *start-ups* d'État et les entrepreneurs d'intérêt général. J'ai découvert que beaucoup de choses étaient en train d'être mises en œuvre dans nos territoires, sous forme d'expérimentations, de tests. Nous pourrions ensuite, après avoir fait un bilan, les généraliser ou les adapter en fonction des territoires. Je constate qu'il en est peu ou pas question. Nous devrions en parler davantage, dans le cadre de notre rôle de contrôle de l'action publique et du Gouvernement. On serait étonné de voir tout ce qui est fait aujourd'hui.

Vous avez présenté le programme Services publics + dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique (CITP) et je sais que vous travaillez aussi sur l'immobilier, le logement et le cadre de travail. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ces points ?

M. le président Éric Coquerel. Pouvez-vous revenir sur le programme de rénovation des cités administratives ? Le taux de consommation des autorisations d'engagement est faible : il est de 59,29 %.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Mes questions porteront principalement sur le programme *Fonction publique*.

Comme en 2019 et 2020, 8 % des postes offerts dans la fonction publique n'ont pas été pourvus en 2021. De plus, la sélectivité aux concours externes a été divisée par deux depuis

2007. Je ne peux qu'être alarmée par la baisse continue de l'attractivité de métiers pourtant essentiels à l'intérêt général. Plusieurs explications sont régulièrement avancées : le manque d'évolution, notamment salariale, la longueur des processus de recrutement ou encore les conditions de travail. Quelles mesures concrètes comptez-vous appliquer pour enrayer ce phénomène ? Une question majeure se pose, celle du sens du service public.

Cela m'amène à parler des rémunérations dans la fonction publique. Désormais, un agent public sur cinq est payé au niveau du Smic et le pouvoir d'achat s'érode chaque jour un peu plus du fait de l'inflation. Vous avez annoncé que vous recevriez en urgence, d'ici à la fin de la semaine, les organisations syndicales, pour discuter de mesures de revalorisation salariale. Quelles sont les premières pistes ? Envisagez-vous une nouvelle revalorisation du point d'indice ?

La Cour des comptes a récemment remis un rapport sur l'action de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). La Cour s'interroge notamment sur le niveau de diminution du recours par la DITP aux conseils privés externes : il pourrait, selon elle, être encore plus important. La Cour propose, par ailleurs, d'élaborer ce qu'elle appelle une doctrine de l'internalisation des missions de conseil et d'accroître la participation des consultants internes, venant de la DITP et des inspections ministérielles. Donnez-vous suite à ces propositions ?

M. Stanislas Guerini, ministre. Vous avez raison d'aborder les questions de l'attractivité et de l'efficacité des services publics comme deux faces d'une même pièce. Comme vous l'avez dit, madame la rapporteure spéciale, mettre les agents publics en condition de bien faire leur métier, c'est investir pour se doter de capacités à répondre aux attentes de nos concitoyens en matière d'accès aux services publics, de qualité et d'efficacité.

S'agissant de la mobilisation pour la qualité des services publics, l'ensemble du Gouvernement s'est réuni autour de la Première ministre, il y a quelques jours, dans le cadre du CITP. Nous avons retenu une approche en trois temps.

Il faut, d'abord, investir dans les services publics fondamentaux, les grandes politiques publiques que sont l'emploi, l'éducation, la transition écologique, le logement, la sécurité, la justice ou la santé, en suivant une approche aussi décloisonnée que possible. Nous souffrons parfois de la déclinaison en silos de nos politiques publiques pour les grands enjeux de transformation. C'est particulièrement vrai en matière de numérique et de mobilisation de la donnée, qui est une question absolument considérable.

Nous avons acté le fait qu'il fallait partir des attentes qui viennent de la vie des gens, de la naissance au décès, en ayant une approche par moment de vie. Il faut regarder quelles sont les démarches administratives liées à ces moments, en mettant la priorité sur ceux où nos concitoyens nous attendent le plus fortement. La Première ministre a ainsi fait le choix de donner la priorité à l'accès aux titres d'identité, sujet qui revient tout le temps dans le débat public – nous devons faire mieux, en suivant une logique de résultats –, à la rénovation du logement, politique publique aujourd'hui complexe, à l'accès aux études supérieures, aux départs à l'étranger ou encore à la perte d'un proche – chaque année, entre 8 et 10 % des Français perdent un proche. L'administration n'est pas tout le temps à la bonne hauteur ou ne fait pas preuve de toute l'humanité qu'il faudrait. Nous avons prévu une mobilisation interministérielle pour apporter dans l'année 2023 des résultats visibles lors de chacun de ces moments fondamentaux dans la vie des gens.

Le deuxième temps concerne toutes les démarches essentielles de nos concitoyens – les 250 à 300 démarches réalisées chaque année par plus de 200 000 Français. Il faut aligner toutes les énergies pour pouvoir bien numériser, répondre à la promesse du « Dites-le-nous une fois », qui date des discussions autour de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance dite « Essoc », et faire du numérique accessible. Aujourd'hui, seuls 40 % des démarches numériques sont pleinement accessibles au regard des référentiels en vigueur, ce qui est évidemment insuffisant. J'ai fixé l'objectif, que nous tiendrons, d'atteindre dès cette année un taux de 80 % pour les démarches essentielles, et de 100 % à la fin du quinquennat.

Nous devons également faire mieux, pour ces démarches essentielles, s'agissant de l'accès par téléphone. C'est une demande de nos concitoyens, qui souhaitent avoir une solution alternative en parlant à quelqu'un. Le taux d'appels décrochés doit remonter à plus de 80 % à court terme.

Par ailleurs, bon nombre de concitoyens ont besoin que quelqu'un soit physiquement présent derrière un guichet, parce qu'une démarche numérique ne fonctionne pas ou parce que certains sont éloignés du numérique, comme les personnes âgées ou des jeunes qui passent beaucoup de temps sur leur téléphone portable mais ne sont pas toujours à l'aise lorsqu'il faut faire des démarches administratives. Nous devons avoir un service public beaucoup plus accessible et beaucoup plus humain pour eux. C'est l'investissement que nous faisons notamment dans le cadre du réseau France Services : nous avons ouvert 2 600 espaces, et nous continuons à investir pour en ouvrir 150 de plus dès cette année. Nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

Pour réussir tout cela, il faut aussi que la fonction publique retrouve de l'attractivité. Je regarde la situation avec lucidité, mais sans fatalisme. Le nombre de candidats aux concours de la fonction publique a globalement été divisé par deux en dix ans. Nous devons avancer de façon équilibrée, à la fois pour ce qui concerne les enjeux de la rémunération, qui sont incontournables, particulièrement aujourd'hui – je dirai également un mot des questions plus conjoncturelles de l'inflation et du pouvoir d'achat – et pour tout ce qui se trouve autour des fiches de paie. Les agents et ceux qui pensent à rejoindre la fonction publique regardent la question des conditions de travail et celle du sens. Nous avons engagé, d'une façon structurelle, des programmes dans ces domaines.

Nous devons d'abord répondre, c'est vrai, à une forte inflation pour la deuxième année consécutive. Nous avons pris l'année dernière la décision importante de rehausser de 3,5 % la valeur du point d'indice. Cela faisait suite, il ne faut pas se raconter d'histoires, à un niveau d'inflation qui était lui aussi inédit, en tout cas depuis des décennies, mais c'était tout de même la plus forte augmentation du point d'indice depuis le début du premier septennat de François Mitterrand – depuis 1983 –, et cette mesure était attendue. Nous nous retrouvons avec une deuxième année d'inflation forte. Même si la France fait tout ce qu'elle peut pour essayer de la maîtriser, et elle le fait plutôt mieux que ses voisins, le niveau global de l'inflation reste important, en particulier pour les produits du quotidien, l'alimentation, ce qui a l'impact le plus direct sur les bas de grille et, je dirais, les classes moyennes de la fonction publique.

Face à cela, nous avons pris des décisions qui correspondaient à la loi, c'est-à-dire de suivre l'augmentation du Smic (salaire minimum de croissance) en relevant l'indice minimum de traitement dans la fonction publique, ce qui a été effectif au 1^{er} mai, afin qu'aucun agent ne soit rémunéré en dessous du Smic, mais j'ai bien indiqué que cela ne pouvait pas être pour solde de tout compte. Il y a aussi un effet particulier d'écrasement des grilles : 20 % des agents sont rémunérés au niveau du Smic, et les perspectives d'évolution quand on entre dans la fonction

publique, au sein de la catégorie C, font qu'on franchit des échelons sans augmentation indiciaire. Cette question doit être une priorité.

J'ai effectivement repris cette semaine les discussions avec les organisations syndicales, dans un format bilatéral pour commencer, afin de poser ces questions, de bien voir quelles sont les revendications des différentes organisations syndicales et de dire mon ambition d'apporter des réponses, de façon anticipée par rapport aux rendez-vous salariaux, qui sont traditionnellement fixés un peu plus tard, à la mi-année. Je veux réunir dès le mois de juin les organisations syndicales de façon plénière, ainsi que l'ensemble des employeurs – j'ai ainsi rencontré ce matin la Coordination des employeurs publics territoriaux –, afin d'apporter des réponses qui prennent en considération la question de l'inflation, sa structuration particulière et son impact sur les bas de grille et les classes moyennes de la fonction publique.

Il faut que ces réponses conjoncturelles nous permettent aussi d'enclencher un chantier beaucoup plus structurel, dans le cadre d'un programme que j'ai appelé « Accès, carrières et rémunérations ». Trois principes fondent mon action et les transformations que je souhaite apporter en ce qui concerne la manière de rémunérer les agents de la fonction publique.

Le premier est la « réoxygénation » des bas de grille et de l'entrée dans la fonction publique, pour qu'il y ait plus de perspectives d'évolution quand on démarre sa carrière.

Le deuxième principe, plus structurel, est d'offrir des perspectives d'évolution de carrière plus dynamiques en assumant des différenciations. Quand nous avons conduit la réforme de la haute fonction publique, nous avons ainsi introduit un dispositif d'accélération des carrières. C'est une attente des agents de la fonction publique. Je ne veux pas être tout le temps enfermé dans des quotas de promotions, dans des mécaniques uniquement à l'ancienneté. Nous devons discuter de ces questions.

Le troisième principe est la récompense de l'engagement et de la performance, individuelle et collective. Ce ne sont pas des gros mots dans ma bouche, et j'insiste sur la dimension individuelle et collective. Il existe des outils de mesure de la performance – je pense au RIFSEEP, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel –, mais ils sont timides, et parfois timidement utilisés par les employeurs, notamment en raison d'un manque de marges de manœuvre, par exemple du côté des employeurs territoriaux, ce qui conduit un peu à un dévoiement de ces outils. Je souhaite qu'on puisse discuter, dans le cadre de la réforme, de l'instauration de plans d'intéressement dans la fonction publique, qui seraient des objets de dialogue social au sein des instances mises en place à la suite des élections professionnelles, autour d'objectifs qui peuvent être liés, par exemple, à la transition écologique et à la réussite de l'action publique en matière de planification écologique.

Les enjeux de rémunération et d'attractivité tiennent aussi aux conditions de travail. C'est la raison pour laquelle nous avons lancé le programme que vous avez évoqué. Après avoir essayé de pivoter dans notre stratégie d'accès aux services publics – c'est le sens de Services publics +, qui vise à mettre l'usager au centre –, mon raisonnement est que, dans une logique de symétrie des attentions, nous devons aussi mettre l'agent public au centre et répondre, en tant qu'employeur public, à un certain nombre de promesses. Cette logique est organisée autour de six grands engagements.

Le premier est un engagement managérial. J'assume également ce terme : il faut plus de responsabilité managériale dans la fonction publique. Le droit à l'erreur, la prise d'initiative

pour les agents publics, l'évaluation et la formation sont intimement liés aux enjeux managériaux.

Le deuxième engagement concerne la simplification en matière de RH pour les agents, tous les irritants du quotidien, comme la première fiche de paie en cas de mutation de poste. Il faut appréhender ces sujets, sinon on n'est pas à la hauteur des attentes des agents, notamment quand ils comparent leur situation avec ce qui existe dans le privé.

Le troisième enjeu est relatif à la santé au travail, qui me semble absolument essentielle aujourd'hui. Nous essayons d'avancer sur ces questions, comme nous l'avons fait, de façon très concrète, il y a quelques semaines, en supprimant le jour de carence pour les femmes qui ont subi une fausse couche. Ce n'est que le début des améliorations : je me rendrai demain à SantExpo, où je prendrai des engagements pour avancer dans le cadre d'un plan de prévention des maladies chroniques, singulièrement celles qui touchent les femmes dans la fonction publique – je pense à l'endométriose ou aux cancers féminins.

Le quatrième engagement porte sur l'environnement de travail. Il faut essayer de mettre en cohérence un certain nombre de transformations qui concernent l'ensemble des employeurs et de lier les questions de télétravail, de transformation des espaces de travail – nous avons engagé 15 millions d'euros pour financer des projets de transformation des lieux de travail, ce qui était jusque-là un angle mort de nos politiques RH –, d'organisation du travail et de temps de travail, afin de donner plus de souplesse et de marge de manœuvre. J'ai dit que j'étais ouvert à la question de la semaine de quatre jours. Il faut structurer les possibilités existantes et les mettre en cohérence avec nos politiques RH. Je pense aussi à la sobriété énergétique, qui est liée à l'organisation du travail et au temps de travail.

Le cinquième engagement concerne l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous aurons bientôt à discuter, cela a été confirmé ce matin par le bureau de l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat, il y a quelques semaines, qui vise à améliorer les dispositifs de nominations équilibrées, issus de la loi du 12 mars 2012 dite « Sauvadet », adoptée il y a bientôt douze ans, en fixant des objectifs encore plus ambitieux pour les postes d'encadrement et en instaurant un index d'égalité afin de mesurer la situation et de la corriger. Je vous proposerai dans quelques semaines d'avancer très concrètement sur ces questions.

Enfin, on ne peut pas parler d'attractivité sans parler du logement des fonctionnaires. Nous devons être en mesure de prendre un certain nombre d'engagements en ce qui concerne l'amélioration de la mutualisation des politiques de logement – là aussi, nous fonctionnons beaucoup trop en silos –, l'accès des agents publics au logement social et intermédiaire, qui doit peut-être faire l'objet de réflexions au niveau législatif, et la production de logement dédié aux agents publics. Les lignes bougent, des avancées sont en cours : je pense notamment à ce que font la fonction publique hospitalière et l'ARS – agence régionale de santé – Île-de-France, avec l'APHP – Assistance publique-Hôpitaux de Paris –, qui mobilise 80 millions d'euros pour un programme partenarial avec d'autres acteurs visant à construire des logements et à réserver des programmes aux agents de la fonction publique. On a beaucoup parlé des métiers de première ligne et de deuxième ligne lors de la crise sanitaire : ce sont des métiers pour lesquels nous devons apporter des réponses en matière de logement. Pouvoir vivre près de l'endroit où on travaille, quand il s'agit, par exemple, d'un hôpital ou d'un commissariat, est une question non seulement de pouvoir d'achat, mais aussi de qualité de vie. Nous devons avancer dans ces domaines extrêmement pluridisciplinaires.

Vous m'avez posé une question, monsieur le président, sur la rénovation énergétique. Cela fait partie de la qualité de vie au travail. Nous avons engagé un programme qui a été, effectivement, un peu décalé en matière d'exécution, relatif à la rénovation du bâti public et qui comporte un effort particulier pour les cités administratives. Je peux vous rassurer : ce programme est très largement en cours. Je suis notamment allé inaugurer à Poitiers l'installation de panneaux photovoltaïques et d'un premier projet d'autoconsommation collective : nous en déploierons plus de 300 dans les mois qui viennent. Ces centrales font partie des programmes de rénovation énergétique de nos bâtiments qui sont peut-être un des défis les plus grands et les plus ardues que nous aurons à relever dans les prochaines années en matière de mobilisation et de financement.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Thomas Cazenave (RE). Vous en avez parlé lorsque vous avez abordé la question de l'attractivité : le nombre de candidats aux concours de la fonction publique a été presque divisé par quatre, en réalité, si l'on considère les vingt-cinq dernières années, ce qui a un impact très concret sur nos services publics. Je pense, par exemple, au recrutement de professeurs des écoles dans certaines académies, comme celles de Créteil et de Versailles, où le taux d'admissibilité était particulièrement bas cette année, et au recrutement des infirmiers et des infirmières, qui pose des problèmes très concrets. Alors que nous nous sommes fixé l'objectif du plein emploi, nous devons trouver des solutions au plus vite.

En réponse à ce constat, vous avez déjà agi, notamment par la hausse historique – inédite depuis trente-sept ans – du point d'indice, par des actes très concrets autour du forfait mobilités durables et de la revalorisation des carrières des agents de catégorie B, ainsi que par les annonces récentes au sujet de la revalorisation des carrières des enseignants.

Au-delà de la question des salaires, un récent rapport de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) pointe le fait que le manque d'attractivité tient aussi au manque de visibilité et de perspectives de carrière dans certains postes. Le déroulé des carrières est un des grands chantiers en cours : pourriez-vous revenir sur les engagements que vous avez pris et sur le travail qui a été lancé en matière de parcours ? Les différentes catégories de la fonction publique sont parfois des freins concrets pour la mobilité professionnelle des agents, donc pour l'attractivité de leurs fonctions.

M. Philippe Lottiaux (RN). Avec les programmes de la mission, on se trouve au cœur du réacteur. Politique sociale, formation : nos agents publics ont besoin de tout cela, de même que notre fonction publique a besoin de transformation – même si la principale transformation que les gens constatent est la disparition des services publics dans certains territoires, la création de France Services servant à pallier des carences de plus en plus criantes.

L'un des problèmes qui se posent, outre celui de la consommation des crédits, est le manque d'attractivité de la fonction publique. Deux points paraissent particulièrement importants à l'ancien directeur général des services que je suis. D'une part, la gestion des ressources humaines manque de souplesse et paraît même archaïque. D'autre part, vous avez parlé de « performance », et je crois qu'il ne faut pas avoir peur d'utiliser ce mot.

L'Institut national du service public (INSP), qui a succédé à l'ENA tout en coûtant 20 % plus cher, a été enfanté dans la douleur. Deux ans après, quel bilan peut-on en tirer ? En quoi est-il plus pertinent que l'ENA ? Vous avez parlé d'une école d'application de très haut niveau, mais c'était déjà le cas de l'ENA. Ne s'agit-il pas d'une mesure cosmétique ?

S'agissant de la direction internationale du numérique (Dinum), les tensions et difficultés rencontrées à la fin 2021 en matière de ressources humaines et de management ont-elles été surmontées ? La Cour des comptes déplore le manque d'indicateurs mesurant l'impact concret du numérique sur les usagers. Une évaluation va-t-elle être menée ? Il ne faudrait pas que la dématérialisation aboutisse à la déshumanisation.

Enfin, pour ce qui concerne les cités administratives, certains projets sont passés à la trappe. D'autres vont-ils être sacrifiés du fait de la hausse des coûts de construction ?

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). Quand on évalue les politiques publiques relevant du ministère de la transformation et de la fonction publiques, on en vient à se demander quel genre d'employeur est l'État. Prenez le programme 148 : il « cofinance les dépenses d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles génératrices d'économies ». Traduction : il s'agit d'investir pour accompagner la suppression des postes de fonctionnaires. De même, le programme 349 sert à remplacer des postes supprimés par des systèmes dématérialisés qui éloignent toujours plus les usagers des services publics et de leurs droits. On prétend dans le projet de loi de finances (PLF) que l'on crée des postes mais, dans le même temps, la loi de programmation des finances publiques ne prévoit pas un fonctionnaire de plus en 2027 par rapport à 2022, ce qui aboutit à des arbitrages absurdes, comme le recours aux autoentrepreneurs à temps plein alors qu'il s'agit d'une solution plus coûteuse et moins efficace.

L'année 2022 est marquée par une baisse de 5 844 emplois dans la fonction publique étatique en raison de difficultés de recrutement, alors même que le Gouvernement prévoyait une légère hausse de 567 postes, soit un écart de 6 411 postes entre la prévision et le résultat final. On pourrait aussi s'intéresser aux personnels contractuels, au nombre de 1,2 million, dont 38 % occupent un emploi à temps partiel, et qui souffrent d'une précarité tant financière qu'administrative, ce qui freine le développement de leur savoir-faire, donc la qualité du service public. Je n'évoquerai pas le *job dating* (rencontres professionnelles) dans l'éducation nationale : la presse en a assez parlé. L'État dépense 160 milliards d'euros par an pour externaliser certaines tâches alors que les exécuter en interne reviendrait bien moins cher.

Bref, non, l'État n'est pas un très bon employeur. Certes, le point d'indice a été augmenté de 3,5 %, mais l'inflation a atteint 5,2 % en 2022. Pourquoi ne pas avoir utilisé 1 milliard d'euros de crédits du programme 551 afin de compenser les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires ?

Mme Véronique Louwagie (LR). Dans son rapport de février, la Cour des comptes regrette que les moyens dont dispose la DITP n'aient pas été mobilisés pour la revue des dépenses publiques en cours. Qu'en pensez-vous ?

La Cour indique en outre que les phases de recrutement s'accompagnent de difficultés persistantes qui finissent par rebuter certains candidats. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

S'agissant de la santé au travail, pourriez-vous nous donner les mesures de l'absentéisme par ministère, ainsi que l'évolution de son coût ?

La Cour souligne que des contrats financés par le Fonds pour la transformation de l'action publique « portent plus sur des projets politiques, au cœur des responsabilités des ministères concernés, que sur des projets de transformation ». Comment réagissez-vous à ces propos ?

La Cour mentionne plusieurs projets de transformation numérique : prison expérimentale, recouvrement optimisé des créances du secteur public, refonte du système d'information de la politique agricole commune (PAC)... Pourriez-vous en dresser un état des lieux ?

Mme Perrine Goulet (Dem). La rapporteure spéciale l'a indiqué, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 77 % en autorisations d'engagement et de 87 % en crédits de paiement. Dans le programme 349 *Transformation publique*, l'indicateur relatif à la part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou la qualité du travail des agents de l'objectif 2 « S'assurer l'efficacité des projets financés » est satisfait à 100 %, ce dont nous nous félicitons.

Vous évoquiez, monsieur le ministre, votre objectif de rendre plus humain le service public. Vous avez cité l'exemple des familles qui perdaient un proche. On m'a parlé récemment de la violence administrative qui suit le décès d'un enfant. Pourriez-vous développer ce point ?

Je regrette que les « Prépas talents » n'attirent pas plus de candidats. Qu'envisagez-vous pour améliorer leur recrutement ? J'ai visité il y a quelques mois la « Prépa talents » de Nevers : certains candidats y ont renoncé en raison de difficultés de mobilité. Une aide au logement ou au transport ne contribuerait-elle pas à résoudre ce type de problèmes et à atteindre la cible que nous visons ?

Dans le cadre de l'action sociale interministérielle, je salue l'augmentation du nombre de places en crèche ; il importe d'inciter les femmes à rester à leur poste. En revanche, le dispositif de chèque emploi service universel (Cesu) pour la garde d'enfant souffre d'une légère sous-exécution. Quelles améliorations envisagez-vous d'apporter à ces deux dispositifs afin de favoriser l'emploi des femmes ?

Nevers a récemment accueilli un service de la direction générale des finances publiques (DGFIP), ce dont je me félicite. Où en est-on du plan de délocalisation des services dans les territoires ?

Mme Lise Magnier (HOR). Les résultats des « Prépas talents » sont extrêmement positifs en matière de réussite aux concours et d'intégration dans la fonction publique, mais disposez-vous d'un indicateur de fidélisation des personnes qui en sont issues ?

Vous l'avez dit, monsieur le ministre : il est nécessaire de revoir les grilles indiciaires, notamment pour les catégories C, qui attendent souvent douze années avant de pouvoir prétendre à la moindre augmentation salariale. Mais commencez, s'il vous plaît, par la fonction publique d'État – avant la fonction publique territoriale.

La mission première de la Dinum est de « faire réussir les projets numériques des ministères ». Dans quelle mesure est-ce une obligation pour un ministère de recourir à ses services ? A-t-elle contribué à la mise en place de Telepac ? Sincèrement, quand on n'a pas un bac plus douze en informatique, il est plus agréable de déclarer ses impôts que de faire sa demande d'aide au titre de la politique agricole commune (PAC) ! Les critères ont fortement évolué et les agriculteurs sont extrêmement inquiets. En matière d'amélioration des services, je crois qu'en l'espèce, nous avons raté le coche.

M. Jean-Marc Tellier (GDR-NUPES). La commission d'enquête sénatoriale sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, dont notre

collègue Mme Éliane Assassi était la rapporteure, a mis en évidence le recours croissant aux cabinets de conseil : il s'agit selon elle d'un « phénomène tentaculaire ». Elle évalue à 900 millions d'euros le budget qui y a été consacré en 2021, dont 445 millions pour les dépenses de conseil à forte dimension stratégique.

Le développement de ce phénomène a été facilité par la difficulté pour le législateur de le contrôler. Sa traçabilité budgétaire est extrêmement fastidieuse : les modalités du recours aux cabinets de conseil sont illisibles et leur analyse suppose d'étudier l'ensemble des documents budgétaires, ce qui est infaisable dans les délais impartis pour l'examen du PLF. C'est pourquoi la commission d'enquête préconise la création d'un document budgétaire annexé au PLF et qui recenserait les prestations de conseil demandées. Cette disposition fait d'ailleurs l'objet d'un article de la proposition de loi transpartisane encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, qui a été adoptée au Sénat le 18 octobre 2022, mais qui est bloquée à l'Assemblée nationale par le président de la commission des lois. Si ce blocage n'est pas de votre fait, monsieur le ministre, il ne vous empêche pas de prendre d'ores et déjà des mesures pour améliorer la lisibilité et le suivi de ces recours. Quel a été le montant des dépenses de conseil en 2022 ? Quelles mesures comptez-vous prendre pour permettre au législateur d'exercer pleinement sa fonction de contrôle ?

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Au titre du programme 148, 5,8 millions d'euros ont été versés au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le solde de la subvention, plutôt importante, étant prévu pour 2023. Cette somme correspond à des crédits d'apprentissage qui n'avaient pas été utilisés. Qu'en est-il ?

Il existait la DGAFP et la DITP ; s'ajoute désormais la Diese. On aurait pu imaginer que celle-ci apporterait une vision globale transversale et se substituerait à la DGAFP. Pas du tout ! On a créé en réalité une nouvelle direction, qui comprendra à terme un délégué interministériel et cinquante équivalents temps plein (ETP), pour un coût relativement important.

M. Fabien Di Filippo (LR). On note une baisse du niveau des concours de recrutement : pour pourvoir les postes, il faut descendre de plus en plus bas. C'est le cas pour les policiers et les gendarmes comme pour les professeurs. Les candidats sont-ils bien préparés aux épreuves ?

Avec Parcoursup, les recrutements ne se font plus localement : on voit arriver dans certains territoires des jeunes qui viennent de l'autre bout de la France. Cela entraîne des pertes importantes, notamment pour les infirmiers. Comment comptez-vous y remédier ?

On l'a dit : le nombre de postes augmente, mais ils ne sont pas tous pourvus. En réalité, les augmentations d'effectifs ne concernent que l'administration « administrante », c'est-à-dire les personnes chargées de piloter des dispositifs, mais qui ne sont pas au contact du public. Existe-t-il une stratégie pour enrayer ce phénomène très coûteux pour les finances publiques mais sans grands résultats pour l'utilisateur ?

M. Mohamed Laqhila (Dem). Le programme 348 relatif à la rénovation des cités administratives et des autres sites domaniaux multi-occupants a pour objectifs principaux d'améliorer les conditions de travail des fonctionnaires, de rationaliser les ressources immobilières et d'améliorer l'accueil du public. Comment ce programme s'articule-t-il avec

l'action de votre ministère ? Le principe « Dites-le-nous une fois », affirmé par la loi Essoc, ne semble pas être beaucoup appliqué. Qu'en est-il ?

M. Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques. Merci pour vos questions riches et nombreuses, qui démontrent tout l'intérêt que nous portons collectivement, par-delà tout clivage partisan, à la fonction publique.

Monsieur Cazenave, peut-être n'a-t-on pas su appréhender suffisamment les attentes des agents en matière d'évolution dans le cadre des politiques salariales menées au cours des dernières décennies. On a beaucoup raisonné en fonction du niveau de rémunération à l'instant « T », sans envisager la pente de la courbe, alors qu'il s'agit d'une question qui revient souvent. Je pense en particulier à certains personnels soignants qui se demandent s'ils vont faire quinze années supplémentaires pour gagner 150 euros de plus par mois. C'est ce que j'entendais par le deuxième principe, à savoir offrir des perspectives d'évolution salariale et d'accélération des carrières.

Je ne crois pas que le statut soit un frein pour cela. On peut rénover en profondeur la fonction publique sans toucher à celui-ci, dès lors qu'on le considère comme un socle de droits et de devoirs correspondant à un engagement. Les catégories en tant que telles ne sont pas un problème. D'ailleurs, il existe une forme de catégorisation dans le privé aussi, à travers les conventions collectives. Le problème, c'est qu'une fois qu'on est entré dans la fonction publique dans une certaine catégorie, on a du mal à évoluer, du fait de l'existence de sortes de « plafonds de verre », à moins de préparer pendant un an un concours administratif. Il faut donc apporter aux agents une certaine souplesse, notamment en prenant mieux en considération la formation professionnelle, en valorisant la validation des acquis de l'expérience et en aidant à franchir les étapes successives.

Ce chantier, je veux l'engager de manière structurelle ; probablement aurons-nous à en débattre dans le cadre d'évolutions législatives. Toutefois, je veux aussi m'y atteler sans attendre s'agissant de métiers dans lesquels on manque particulièrement de perspectives d'évolution. Celui de secrétaire de mairie, cheville ouvrière de la vie communale, rencontre par exemple des difficultés d'attractivité. Un tiers des secrétaires de mairie partiront à la retraite dans les huit prochaines années. On a du mal à valoriser ce type de profil. Je proposerai donc de permettre, par validation des acquis de l'expérience après un certain nombre d'années passées sur le terrain ou grâce à une formation de professionnalisation, un passage de la catégorie C à la catégorie B en dérogeant aux quotas de promotion, et de faire en sorte que l'exercice de telles fonctions agisse comme un accélérateur de carrière. Cet exemple me semble assez représentatif de la réforme que je me propose d'engager.

Monsieur Lottiaux, si l'on veut améliorer l'attractivité de la fonction publique, cessons de dévaloriser l'administration. On parle toujours de la raréfaction des services publics et de la désertification des territoires, alors que ce n'est pas la réalité. Portons un regard lucide sur la situation, mais admettons aussi que les lignes bougent. France Services n'est pas un pis-aller, c'est un véritable investissement au service de nos territoires. Le président de la République avait pris l'engagement de mettre en place des points d'accès physique à un service public généraliste plus pointu que celui proposé par les maisons de services au public. Aujourd'hui, France Services, ça marche, tant du point de vue de la granularité – 92 % de nos concitoyens se trouvent à moins de vingt minutes d'un tel espace – que sur le plan qualitatif : plus de huit fois sur dix, l'utilisateur s'en va avec sa démarche administrative effectuée, ce qui est une différence fondamentale avec le dispositif précédent. Nous allons persévérer dans cette voie.

Par ailleurs, non, la création de l'INSP n'est pas une mesure cosmétique. Elle est étroitement liée à la réforme de la haute fonction publique que nous avons engagée et qui rejoint la réforme générale de la fonction publique, parce qu'à travers ses cadres dirigeants, c'est la fonction publique tout entière que nous souhaitons mettre en mouvement. Ce que nous voulons, c'est que l'INSP soit non pas une école tournée entièrement vers un classement de sortie qui conditionnerait l'intégralité d'une carrière administrative, mais une école d'application de très haut niveau inscrite dans une logique de professionnalisation. Nous ne renonçons pas à l'ambition ni à la sélectivité au concours. Je l'ai dit tout à l'heure : jamais on n'a enregistré autant de candidats depuis la création de l'ENA. J'assume de rester dans une logique d'élite républicaine. Cependant, il ne s'agit pas de refaire, parfois en moins bien, ce qu'on a déjà fait à Sciences Po ou dans d'autres écoles du service public, il convient de préparer un parcours administratif, en se recentrant sur un tronc commun correspondant aux compétences nécessaires à l'ensemble des cadres dirigeants du pays, à savoir la maîtrise des enjeux de la transition numérique, ceux de la transition écologique, des fondamentaux du management. Si nous avons supprimé le classement de sortie, c'est précisément pour privilégier une logique d'appariement des étudiants engagés dans un certain parcours administratif à travers une orientation, des stages et une expérience sur le terrain avec les employeurs publics, à l'aide d'un référentiel de compétences que la Dese est en train de mettre en place.

Pour ce qui concerne la Dinum, oui, les tensions se sont apaisées. La direction était, il faut le dire, en profonde mutation. Il est nécessaire de la repositionner dans un rôle de chef d'orchestre du numérique de l'État. Sa mission est non seulement de produire des services administratifs en ligne et du numérique accessible mais aussi et surtout d'apporter des conseils et d'accompagner les grands projets numériques. Indépendamment de l'obligation de saisine en cas de projet supérieur à 9 millions d'euros, elle doit faire moins de contrôle de gestion et plus de service et d'accompagnement. D'où son repositionnement autour de la qualité des services publics, de la politique publique de la donnée et des ressources humaines de la filière numérique de l'État, dans une logique de réinternalisation.

On a plutôt bien fait les choses, ces dernières années, en matière d'ouverture des données. Comparativement à d'autres pays européens, la France est plutôt bonne élève. Toutefois, il reste des points à améliorer. D'abord, les administrations ne partagent pas assez les données. La question n'est plus d'ordre législatif ou réglementaire : un décret, publié il y a quelques semaines, donne sans ambiguïté à la Dinum le droit de demander à telle ou telle administration de partager des données, de manière sécurisée bien entendu. Ensuite, il faut insister davantage sur les cas d'usage. On n'a pas assez mis en relation les travaux effectués en interne, par les entrepreneurs d'intérêt général et par les *start-ups* d'État, avec les politiques prioritaires du gouvernement. Enfin, il convient d'améliorer la gouvernance de la donnée. Pour certaines politiques publiques, comme celle de la santé, on a bien avancé – notamment en matière de partage des données et d'infrastructures –, mais, pour d'autres, on est encore au milieu du gué. Je pense notamment à la transition écologique : imaginez les conflits d'usage potentiels si l'on ne dispose pas de référentiels partagés sur des questions aussi essentielles que l'artificialisation des sols ! Telle est la nouvelle mission confiée à la Dinum.

Madame Maximi, ma feuille de route n'est pas fondée sur la suppression de postes, et c'est une grande nouveauté. Voilà des années qu'à chaque fois qu'on parlait des fonctionnaires, c'était pour dire combien de postes on souhaitait supprimer. Nous avons évolué sur cette question. Le programme du candidat Macron en 2017 comportait 120 000 suppressions de postes, à raison de 70 000 dans la territoriale et de 50 000 dans la fonction publique d'État. Ce n'était plus le cas en 2022. Je crois qu'on peut réinvestir dans la fonction publique. Il convient notamment de la déconcentrer, d'une part, en envoyant un plus grand nombre d'agents

d'administration centrale en administration déconcentrée – nous avons prévu de déconcentrer 2 600 postes dans soixante-six communes à l'horizon 2026 –, d'autre part, en renforçant l'administration déconcentrée. À la fin du dernier quinquennat, nous avons ainsi donné aux préfets, notamment de région, une marge de manœuvre de 3 % pour effectuer des redéploiements d'effectifs. Il faut que nous rendions cette mesure pleinement effective. Cela passe par des investissements, notamment dans les plateformes régionales de gestion des ressources humaines et les systèmes d'information de gestion des ressources humaines. Ce sont des questions très techniques mais essentielles.

Les sous-exécutions sont réelles – une perte de 6 000 ETP au lieu de la création des 700 prévus –, mais elles ne découlent pas d'une volonté politique. Elles sont liées à des difficultés de recrutement, ainsi qu'à de graves problèmes de démographie, notamment du fait du départ à la retraite de la génération entrée au début du septennat de François Mitterrand. Lors du débat sur les retraites, on a parlé du ratio actifs-retraités qui était passé de 4 à 1,7, et bientôt à 1,5, mais il faut avoir conscience que pour la fonction publique d'État, le ratio est de 0,86 ! Je ne veux pas relancer le débat, mais c'est une des raisons qui nous a poussés à réformer le système. À cela s'ajoutent des effets liés à l'évolution du périmètre, puisque les agents de la poste et des télécommunications ne sont plus fonctionnaires. D'où l'importance de renforcer l'attractivité de la fonction publique.

Le Gouvernement ne promeut pas une philosophie du contrat. Bien souvent, le recrutement au contrat répond à des situations de fait et à des agents qui préfèrent ce mode de recrutement. Je voudrais pour ma part qu'on prenne des mesures qui permettent de titulariser des agents contractuels. Dans le cadre du débat sur les retraites, on a souhaité améliorer la situation des contractuels titularisés dans des catégories actives, en considérant que leurs années passées sous contrat compteraient dans leur durée de service. La mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel, mais elle était la démonstration de notre volonté de fidélisation. Il serait bon qu'elle finisse par s'appliquer.

Madame Louwagie, je ne dispose pas dans l'immédiat des chiffres demandés sur la santé au travail : je vous répondrai par écrit.

S'agissant de la revue des dépenses publiques, la Première ministre nous a demandé de réduire ou de verdir un certain nombre de dépenses – non de ressources humaines, je m'empresse de le dire, mais d'intervention. Je me prêterai évidemment à cet exercice, notamment dans une logique de verdissement, en utilisant le Fonds pour la transformation de l'action publique. Mon ministère est au service de tous les autres. À travers les politiques que nous menons, comme la numérisation, la meilleure utilisation des données, la gestion prévisionnelle de l'emploi ou la transformation des espaces de travail – la fonction publique d'État utilise 22 millions de mètres carrés de bureaux : il y a là un enjeu à la fois d'économies, de qualité de vie au travail et de transition écologique –, nous pouvons être force de proposition. Il n'y a pas de double discours de la part du Gouvernement.

Madame Goulet, les « Prépas talents » sont un dispositif encore jeune, qu'il convient de mieux faire connaître. Pour ce qui concerne la réussite aux concours et l'intégration des bénéficiaires, ça marche plutôt bien. Il y a évidemment des choses à améliorer, comme le versement des bourses, qui doit être plus rapide : j'ai enclenché le processus de leur mensualisation. De même, il faut un meilleur accompagnement des élèves redoublant à la suite d'un premier échec au concours. Nous sommes en train de lever ces freins.

Les difficultés d'attractivité doivent être l'occasion de faire bouger les lignes et d'être plus pragmatique, dans le respect du statut. Les modalités de recrutement sont parfois diamétralement opposées dans des versants différents de la fonction publique. Par exemple, dans le centre hospitalier universitaire (CHU) d'une grande agglomération, on peut recruter sur titres, alors que pour intégrer un établissement médico-social, il faut passer un concours. Certains CHU ont ainsi pris des agents à la municipalité parce qu'ils sont plus pragmatiques. Nous sommes en train de remettre à plat les modalités de recrutement pour les recentrer sur les compétences, notamment celles acquises sur le terrain. Les difficultés d'attractivité sont particulièrement importantes pour ce qui concerne les métiers de la petite enfance, du soin et du lien. Faire trois fautes dans une dictée ne devrait pas être disqualifiant pour exercer ces métiers, surtout si l'on dispose de quinze années d'expérience sur le terrain et de toutes les compétences nécessaires.

De même, nous avons engagé ces dernières années une révolution culturelle en introduisant l'apprentissage dans la fonction publique : on comptait 30 000 apprentis l'an passé. Le problème, c'est qu'au bout de la période d'apprentissage, même s'il y a une volonté conjointe de la collectivité et du jeune, il faut passer un concours. Souvent, cela décourage les apprentis, qui préfèrent rejoindre une société privée. Nous sommes en train de consulter le Conseil d'État pour savoir comment faire, mais je souhaite que l'apprentissage devienne une vraie voie de pré-recrutement dans la fonction publique et qu'il soit possible de titulariser les jeunes apprentis, et pas seulement ceux en situation de handicap.

Monsieur Tellier, nous avons eu au Sénat un débat de très haute tenue sur l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, dans une volonté commune de renforcer l'État. Je n'ai pas attendu d'éventuelles évolutions législatives pour avancer dans cette voie. La clé, c'est la transparence. J'ai pris l'engagement que soit désormais annexé au projet de loi de finances un « jaune » budgétaire consacré à la question. Ce document a été publié pour 2023 et sera amélioré pour 2024. Il indiquera la totalité des recours aux prestations de conseil dans l'ensemble des ministères, en mentionnant à chaque fois l'intitulé de la mission, le ministère commanditaire et le montant correspondant. Les cas de non-publication devront être circonscrits et justifiés – je pense aux sujets liés à la sécurité du pays et relevant du secret-défense. La représentation nationale aura ainsi les moyens de contrôler le recours aux sociétés de conseil.

Nous avons réduit en 2022 ces recours pour le conseil en stratégie au-delà de l'engagement pris par le gouvernement du Premier ministre Jean Castex, à savoir à hauteur de 35 % contre 15 %. Nous allons poursuivre dans cette voie et mieux encadrer ces interventions. La DITP a publié un nouvel accord-cadre qui prévoit de ne pas avoir recours systématiquement au même cabinet de conseil, interdit plus d'un droit de suite par mission, renforce les exigences en matière de déontologie et de conflit d'intérêts, et encadre l'utilisation des données.

Le véritable défi reste la réinternalisation des ressources : il faudrait ne pas avoir besoin de recourir à des cabinets de conseil. Pour ce qui concerne le conseil en stratégie, nous aurions besoin d'une meilleure cartographie des compétences internes. D'où, madame Dalloz, le rôle de la Diese : il s'agit par exemple de mobiliser les cadres dirigeants de la fonction publique quand ils se trouvent entre deux emplois fonctionnels, pour éviter d'avoir recours à un prestataire de conseil. D'autre part, nous avons prévu vingt postes supplémentaires au sein de la DITP dans le PLF pour 2023, de manière à renforcer nos compétences en la matière. Il faut admettre que nous rencontrons sur ce plan des difficultés de recrutement, en partie liées à l'existence de règles trop contraignantes à l'entrée et à la sortie, ce qui contrarie l'embauche de personnes issues du monde du conseil. Enfin, la Première ministre a demandé que soient mieux

utilisées les missions d'inspection, afin qu'il n'y ait pas de redondances entre elles ou avec les travaux de prestataires de conseil.

Des transferts ont été réalisés afin de financer par l'intermédiaire du CNFPT l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. Il s'agit d'un engagement qui avait été pris et que j'ai maintenu pour les trois années à venir de manière à apporter un soutien aux collectivités territoriales et à renforcer l'apprentissage.

La Diese et la DGAFP n'ont pas du tout les mêmes missions. La seconde établit le cadre statutaire ; il s'agit d'une administration transversale qui fixe les règles du jeu. La première gère les ressources humaines en matière d'encadrement supérieur de l'État et, prochainement, de corps techniques. Nous avons besoin d'un tel pilotage.

Monsieur Laqhila, s'agissant du « Dites-le-nous une fois », les choses ont progressé, notamment en matière réglementaire, mais on doit pouvoir faire mieux. Nous devons recentrer nos objectifs sur le partage des informations concernant les 250 à 300 démarches les plus communément effectuées par les Français. Nous devons rapidement tenir cette promesse.

M. le président Éric Coquerel. Monsieur le ministre, merci pour vos réponses.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 23 mai 2023 à 19 heures

Présents. - M. Mickaël Bouloux, M. Thomas Cazenave, M. Éric Coquerel, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Fabien Di Filippo, Mme Sophie Errante, M. Luc Geismar, Mme Perrine Goulet, M. Mohamed Laqhila, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, Mme Marianne Maximi, M. Michel Sala, M. Jean-Marc Tellier

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Manuel Bompard, M. Jean-René Cazeneuve, M. Joël Giraud, Mme Constance Le Grip, Mme Karine Lebon, M. Jean-Paul Mattei

Assistait également à la réunion. - Mme Cécile Untermaier