

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

Lundi
27 octobre 2025
Séance de 18 heures

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

- Examen pour avis et vote des crédits de la mission
« Transformation et fonction publiques » (Mme Céline
Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis)..... 2

**Présidence
de M. Florent Boudié,
*président***



La séance est ouverte à 18 heures.

Présidence de M. Florent Boudié, président.

La Commission procède à l'examen pour avis et au vote des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » (Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis).

M. le président Florent Boudié. Nous commençons l'examen des missions budgétaires avec l'avis sur les crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Le budget de la mission *Transformation et fonction publiques*, qui regroupe les crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs dans un objectif d'efficacité et d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers est, une nouvelle fois, peu ambitieux, voire franchement décevant.

Comme l'année précédente, les crédits sont en forte baisse du fait de l'extinction progressive du plan de rénovation des cités administratives et du fonds pour la transformation de l'action publique (Ftap), et peu de mesures nouvelles sont prévues.

S'agissant tout d'abord du programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, les crédits de paiement (CP) pour l'année 2026 s'établiront à un peu plus de 200 millions d'euros. Il s'agit d'achever le plan de rénovation des cités administratives, annoncé en 2017 et qui a pris du retard. Les crédits sont en baisse, ce qui s'explique par la mise en extinction de l'enveloppe prévue pour ce programme de rénovation, en raison de l'achèvement progressif des projets. Quelques-uns devraient démarrer l'année prochaine, comme la rénovation de la cité administrative de Cayenne ou le regroupement sur un même site d'un ensemble de services issus du ministère de l'Éducation nationale à Marseille. Au vu des montants concernés et des enjeux de la transformation du bâti public de l'État, je ne peux que déplorer le manque d'informations transmises au Parlement et le caractère très peu détaillé du projet annuel de performances (PAP).

S'agissant du programme 349 *Transformation publique*, les crédits de paiement continuent de reculer. Ils s'établiront à 40 millions en 2026, soit une baisse de 61 % par rapport à l'année précédente. Cela s'explique par le fait que le Ftap, lancé en 2017 et un peu renforcé en cours de route, est lui aussi en voie d'extinction. Le bilan de ce dispositif est mitigé. Si des projets intéressants ont pu être menés, par exemple en matière de lutte contre la fraude, ce fonds a rencontré des difficultés opérationnelles, du fait d'une montée en charge trop lente et d'un suivi insuffisant des dossiers retenus.

Le programme 349 retrace également, conjointement avec le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, les crédits de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), qui comprend notamment l'Agence du conseil interne de l'État, créée à la suite des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur le recours aux cabinets de conseil privés. D'après les informations dont je dispose, les effectifs de cette agence n'atteindront pas l'objectif de 75 ETP (équivalents temps plein) qui avait été évoqué lors de sa création, ce dont on ne peut se satisfaire.

S'agissant du projet de budget proposé pour le programme 148 *Fonction publique*, plusieurs mesures discrétionnaires particulièrement critiquables sont envisagées.

Premièrement, depuis 2022, l'État versait chaque année une subvention au CNFPT, le Centre national de la fonction publique territoriale, en faveur du développement de l'apprentissage, à hauteur de 1 666 euros par apprenti et dans la limite de 15 millions par an – soit environ 9 000 apprentis. Or la convention qui liait l'État et le CNFPT arrive à échéance en 2025 et il a été décidé de ne pas la reconduire. Je m'inquiète de cette suppression, qui va inévitablement fragiliser le développement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, d'autant plus que l'administration n'a pas été en mesure de nous informer des conséquences concrètes de cette diminution, notamment du nombre d'apprentis dont le contrat pourrait être remis en cause par cette décision.

Deuxièmement, une réduction importante des crédits de l'action sociale interministérielle a été annoncée. Les crédits attendus reculeraient de 22 millions d'euros environ, pour s'établir aux alentours de 120 millions. Cette baisse est substantielle, alors que ces prestations sont importantes pour les agents et qu'elles constituent un élément d'attractivité – certes parmi d'autres. Surtout, cette baisse paraît relativement improvisée : lorsque j'ai interrogé la DGAFP, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, sur le détail des prestations qui allaient en souffrir, il m'a été répondu que ce serait déterminé plus tard, en concertation avec les partenaires sociaux.

Troisièmement, le projet de budget supprime le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (Fiact), qui finançait des projets utiles, concrets et peu coûteux.

Des amendements ont été déposés sur plusieurs de ces sujets et je donnerai un avis favorable à ceux qui proposent de relever les crédits à des niveaux plus acceptables.

Je souhaite enfin dire quelques mots au sujet du recours à l'emploi contractuel dans la fonction publique et de ses conséquences sur la qualité du service public – thème que j'ai choisi d'étudier cette année dans le cadre de mon avis.

Les données disponibles sont éclairantes. En effet, le nombre d'agents contractuels dans la fonction publique s'est nettement accru en 2023, ce qui explique l'essentiel de la hausse de l'emploi public constatée depuis l'année dernière. À la fin de l'année 2023, les agents contractuels représentaient 23,3 % des effectifs de la fonction publique.

L'augmentation tendancielle du nombre de contractuels constitue une caractéristique majeure de l'emploi public en France. Ce n'est pas seulement une question de droit de la fonction publique ; cela renvoie à l'organisation de l'État et à ce que nous en attendons.

Ce sujet ressurgit d'ailleurs régulièrement dans le débat public : le statut général est souvent attaqué pour ses prétendues lourdeurs, et les contractuels constitueraient l'avenir de la fonction publique. D'ailleurs, la dernière grande réforme du droit de la fonction publique, intervenue en 2019, visait notamment, sinon essentiellement, à faciliter le recours au contrat.

J'ai souhaité m'intéresser à cette question sous un double prisme : celui des conséquences budgétaires globales du recours aux contractuels et celui de ses effets sur la qualité du service public.

Plusieurs constats se sont rapidement imposés.

Les agents contractuels sont plutôt jeunes, féminins et classés en catégorie C, même si la notion d'agent contractuel est multiforme et recouvre des réalités très différentes. Je précise que j'ai trouvé cette information, mais que ce n'est pas ce qui est mis en avant par les responsables que j'ai interrogés.

L'augmentation tendancielle du recours à l'emploi contractuel s'explique par trois grands types de raisons : remplacer les agents temporairement absents, en congé maladie ou lié à la parentalité ; répondre à un pic d'activité, qu'il soit occasionnel ou saisonnier ; recourir à des compétences rares ou spécialisées, notamment dans les métiers en tension, comme ceux du numérique. Si ce dernier argument est celui qui a été le plus avancé lors des auditions, il n'explique pas la majorité des cas de recours au contrat dans la fonction publique.

Surtout, l'une des causes profondes du recours aux contractuels renvoie aux difficultés plus générales que rencontrent actuellement les employeurs publics pour recruter, c'est-à-dire à la question de l'attractivité de la fonction publique.

Des publications récentes ont tenté d'en identifier les causes. Elles ont notamment relevé le caractère perfectible de l'image des employeurs publics, le manque de connaissance sur les métiers offerts, ainsi que la longueur et la complexité des processus de recrutement – qui reposent largement sur le système du concours, dont les épreuves restent très académiques. De plus, les jeunes générations manifestent une certaine appétence pour la mobilité professionnelle, appétence à laquelle le recours au contrat peut répondre mais qui s'accommode mal des contraintes liées au statut.

Ces constats étant posés, venons-en aux enjeux.

Le recours accru à l'emploi contractuel pose en effet des défis de différentes natures aux administrations publiques.

D'abord, la rotation élevée des effectifs peut affecter la qualité du service public. De nombreux agents contractuels sont engagés avec des contrats de courte durée – 58 % de ces CDD sont d'une durée inférieure à un an –, ce qui peut induire une forme d'instabilité qui fragilise le maintien des compétences au sein de la fonction publique. Cela pousse à s'interroger sur la capacité de l'État à conserver sa maîtrise dans des secteurs pourtant stratégiques, comme le numérique.

Ensuite, le recrutement de personnes extérieures à l'administration pose la question de la connaissance du fonctionnement des services publics et de leurs principes déontologiques. Une différence importante entre agents des différents statuts réside dans le fait que l'essentiel des agents titulaires reçoivent une formation initiale robuste, le cas échéant au sein d'une école de service public et parfois à l'issue d'une préparation aux concours, ce qui n'est pas le cas des contractuels. Cette formation permet d'acquérir les fondamentaux du fonctionnement des services publics, de développer de véritables compétences « métier », mais aussi de comprendre les enjeux et les valeurs de la fonction publique – notamment les règles déontologiques.

Enfin, l'augmentation tendancielle du nombre d'agents contractuels pose la question de la coexistence, au sein du même employeur public, d'agents affectés à des emplois identiques ou similaires et remplissant les mêmes fonctions, mais qui se verraient appliquer des règles différentes en matière de carrière et de rémunération.

Si le nombre d'agents contractuels continue à croître au même rythme que pendant la période récente, leur part pourrait atteindre 30 % des effectifs de la fonction publique à la fin de l'année 2031.

Alors que ces évolutions sont structurantes, elles paraissent encore insuffisamment appréhendées par les administrations, laissant la fonction publique à la croisée des chemins et dérivant lentement vers un système toujours plus dual.

Pour améliorer la situation, je suggère de mener une réflexion stratégique, centrée autour de trois axes principaux, sur ce que doit être la fonction publique de demain.

Le premier consiste à accompagner l'évolution des pratiques de recrutement, en envisageant le contrat comme un point d'entrée dans la fonction publique et en facilitant ensuite la titularisation du contractuel qui aura fait ses preuves et qui souhaiterait rester. Cela va de pair avec une réflexion sur les modalités d'organisation des concours, qui sont encore perçus comme trop académiques et qui constitueraient l'une des causes de la longueur et de la complexité des processus de recrutement dans la fonction publique.

Deuxièmement, il me semble tout à fait essentiel d'évaluer précisément le coût budgétaire complet du recours à l'emploi contractuel. En effet, le coût du recrutement d'un fonctionnaire se limite à celui de l'organisation du concours, tandis que sa gestion est ensuite en grande partie déterminée par les règles statutaires du corps ou du cadre d'emplois auquel il appartient. Il n'en est pas de même s'agissant de la gestion administrative des contractuels, qui paraît plus lourde et plus complexe en raison de la rotation rapide des effectifs et du nombre d'opérations à réaliser pour chaque recrutement, de la publication de l'offre à l'établissement du contrat en passant par la réalisation d'entretiens.

Aucune des personnes auditionnées n'a été en mesure de fournir une évaluation rigoureuse du coût d'ensemble du recrutement et de la gestion d'un contractuel. Cette information est pourtant essentielle et je propose donc que le gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant précisément ce coût.

Enfin, les titulaires et les contractuels sont soumis à des règles différentes en matière de droits sociaux et de cotisations acquittées par les employeurs publics. J'ai été alertée à plusieurs reprises sur les conséquences du relèvement des taux de cotisation vieillesse des employeurs des agents affiliés à la CNRACL – Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales – sur le renchérissement du coût relatif de la rémunération d'un fonctionnaire.

Je recommande donc de mener une étude approfondie sur les niveaux de cotisations des employeurs et leurs conséquences sur l'emploi de titulaires, et d'envisager sérieusement la création d'une ressource fiscale supplémentaire bénéficiant à la CNRACL et assise sur la masse salariale des agents contractuels.

Enfin, se pose également en filigrane la question de la rémunération des agents publics, qui diminue tendanciellement en termes réels en raison du gel du point d'indice et du retour, même modéré, de l'inflation, ce qui conduit à des pertes de pouvoir d'achat. Il s'agit d'une question d'attractivité de la fonction publique.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). Les agents contractuels représentent en effet près de 24 % des effectifs et réalisent chaque jour leurs missions pour répondre aux attentes et aux évolutions du service public. Ils méritent donc d'être accompagnés tout aussi sérieusement que les fonctionnaires. Cela passe par un véritable objectif de titularisation. Une information sur le sujet doit être donnée suffisamment en amont, car c'est un élément important pour la gestion de la carrière et pour la vie personnelle des contractuels.

Nos visions divergent s’agissant des objectifs du recrutement des contractuels, mais je vous rejoins à propos de la nécessité de travailler sur ce sujet, notamment grâce à la remise d’un rapport par le gouvernement. Il est important que nous avancions.

Vous soulignez ensuite à juste titre qu’un agent du public est souvent moins bien loti qu’un agent du privé en ce qui concerne les dispositifs d’action sociale. Or ces derniers sont essentiels pour renforcer l’attractivité de la fonction publique.

Vous évoquez par exemple l’aide au logement pour les agents publics et je suis d’accord avec vous : c’est fondamental. Avant la dissolution, notre assemblée avait examiné une proposition de David Amiel visant à améliorer l’accès au logement des travailleurs des services publics. Peut-être pourrions-nous interroger le plus rapidement possible le nouveau ministre chargé de la fonction publique pour avancer sur ce sujet.

Deuxième point : la fidélisation des contractuels, qui suppose des gages de progrès social. Une proposition de la sénatrice Isabelle Florennes prévoit de généraliser les contrats collectifs à adhésion obligatoire en ce qui concerne la prévoyance dans la fonction publique territoriale. Ce texte a été transmis à l’Assemblée et doit être examiné par notre commission. Il est important et attendu par nos agents. Nous devrions aussi examiner la manière dont se met en place la protection sociale complémentaire santé au sein des différents versants de la fonction publique.

Enfin, l’index de l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique, créé par la loi du 19 juillet 2023, concerne les trois versants de la fonction publique. Les employeurs se sont emparés de cet outil et ont l’obligation de publier leurs résultats. Je sais combien vous êtes engagée sur ce sujet, madame la rapporteure. La DGAFP ou d’autres acteurs l’ont-ils abordé lors des auditions ?

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). L’objet de notre discussion est l’efficacité et l’amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Le premier élément réside dans l’enjeu écologique de la rénovation des bâtiments. Or le compte n’y est pas, tant du point de vue du montant des crédits que de celui de la stratégie et du pilotage. La rénovation des cités administratives est l’arbre qui cache la forêt. Même si ce programme concernait des projets importants, on ne peut pas s’en contenter.

Le deuxième enjeu concerne les ressources humaines. Force est de constater que le *new public management* arrive en force dans nos services publics. Il consiste à donner des objectifs aux agents et d’en faire l’élément d’évaluation. Cela peut paraître normal *a priori*, mais ceux qui ont connu le fonctionnement de France Télécom savent à quelle maltraitance cela peut conduire, surtout si les effectifs sont insuffisants.

Nous pouvons aussi aborder le recours trop important aux contractuels, qui ne bénéficient ni des avantages liés à la fonction publique en tant que telle, ni de la formation – y compris avant l’affectation – ou du suivi de carrière des fonctionnaires. Cela entraîne malheureusement une perte de compétences au sein de la fonction publique, accentuée par le recours bien trop important au privé.

Comme nous l’avons dit lors du débat sur la réforme des retraites, mettre en place un index de l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes permet de constater que les choses ne vont pas assez vite. C’est bien joli, mais cela ne permet pas de les améliorer.

Outre le fait qu'il faudrait mener une réflexion sur la manière de s'extirper du *new public management*, la formation initiale doit être l'occasion de se pencher davantage sur les enjeux écologiques et la déontologie.

Il est aussi question d'action sociale dans ce budget, mais je ne m'étendrai pas sur le sujet dans la mesure où le point d'indice reste gelé – c'est inacceptable. Par comparaison, alors qu'il n'a bénéficié d'aucun coup de pouce, le smic a progressé de 17 % entre 2020 et 2025.

S'agissant enfin de la question du lien avec les usagers, Danièle Obono avait déposé une proposition tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics. L'adoption de ce texte est de plus en plus urgente si l'on veut améliorer la qualité du service et les relations avec les usagers.

Mme Marietta Karamanli (SOC). Je remercie la rapporteure pour ses propositions et son analyse des crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*, qui regroupe ceux destinés à moderniser l'action de l'État, améliorer la performance énergétique de ses bâtiments, soutenir la transformation numérique, renforcer la formation des agents publics et piloter les politiques de ressources humaines.

La mission comprend quatre programmes et elle subit une forte contraction budgétaire en 2026, puisque les autorisations d'engagement (AE) baissent de 46 % et les CP diminuent de 27 %.

Les baisses les plus marquées concernent particulièrement le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, avec – 64 % en AE et – 32 % en CP, et le programme 349 *Transformation publique*, avec – 38 % et – 61 % respectivement en AE et en CP. S'agissant de ce dernier programme et du Ftap, la Cour des comptes constate de la lenteur, un manque de diversification, ainsi qu'un suivi insuffisant de l'emploi des crédits.

Pour ce qui est du programme 148 *Fonction publique*, qui retrace les actions de formation, d'action sociale interministérielle et d'appui à l'innovation, une baisse de 14 % des crédits est prévue. Pourtant, l'action sociale interministérielle constitue l'un des piliers du soutien apporté aux agents publics de l'État. Elle regroupe des prestations essentielles – restauration, logement, garde d'enfants et aides financières – qui contribuent directement à la qualité de vie et du travail des agents, mais aussi à l'attractivité de la fonction publique. Les CP en matière de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention baisseront de 15 % entre 2025 et 2026. Les crédits de fonctionnement destinés à l'action sociale interministérielle baissent de près de 41 millions, soit – 33 %. Les CP des dépenses d'intervention relatives aux transferts aux ménages augmentent de près de 20 millions, pour partie en raison de la mise en œuvre d'évolutions réglementaires s'agissant des prestations sociales individuelles, de l'aide au maintien à domicile et des rentes éducation.

La réduction drastique de ces dépenses de fonctionnement affecte directement la capacité opérationnelle des dispositifs d'action sociale. Cette contraction pourrait affecter trois éléments : le financement des structures de gestion, les actions collectives de prévention et de soutien et la réactivité des services face aux situations de fragilité.

Notre groupe a déposé plusieurs amendements, qui visent notamment à renforcer les crédits alloués à l'action sociale interministérielle. Car, derrière les chiffres, il y a des agents. Des femmes et des hommes qui font vivre l'action publique quotidiennement – dans les

écoles, les hôpitaux et les administrations. Leur engagement mérite davantage qu'une reconnaissance symbolique ; il suppose des moyens concrets.

Augmenter les crédits de l'action sociale, c'est d'abord garantir un socle équitable de prestations pour tous les agents, quel que soit leur ministère et leur lieu d'affectation. C'est également lutter contre les disparités et contre les « zones blanches » de la solidarité administrative. L'action sociale constitue aussi un levier puissant pour améliorer la qualité de vie au travail.

À l'heure où la fonction publique peine à recruter et où les tensions sociales s'exacerbent, l'action sociale devient un outil stratégique de fidélisation, de prévention et de cohésion. Enfin, c'est une traduction fidèle des engagements de l'État employeur.

Pour toutes ces raisons, nous espérons que nos amendements seront adoptés.

M. Ian Boucard (DR). La mission *Transformation et fonction publiques* concentre les moyens dédiés à la modernisation de l'État et à la gestion des agents publics. Pour 2026, ses crédits connaissent une hausse de 4,6 % s'agissant des AE et de 3,5 % pour les CP. Ces augmentations, supérieures à la moyenne de la progression des crédits de l'État, s'inscrivent dans un contexte de forte contrainte budgétaire, avec une dette publique qui représente plus de 110 % du PIB.

L'évolution budgétaire de la mission ne traduit aucune rupture structurelle. L'État dépense davantage pour se transformer, mais sans réduire son périmètre ni améliorer sa performance. Autrement dit, la transformation publique reste une politique d'investissement sans réforme. Les dépenses progressent, les résultats stagnent.

Pour notre groupe, cette mission illustre le manque de cohérence entre les ambitions affichées et les moyens engagés. L'État continue de financer des programmes de modernisation sans stratégie d'ensemble, alors que la France a besoin d'un État recentré sur ses missions essentielles, plus agile, plus économe et plus responsable.

Le programme 349 *Transformation publique* vise à moderniser le fonctionnement de l'État et de ses services grâce à trois leviers : la transformation numérique, l'innovation administrative et l'accompagnement du changement. Il finance notamment le Ftap, des projets numériques et plusieurs programmes interministériels de simplification. L'effort budgétaire atteint près de 1 milliard, soit + 4,7% par rapport à 2025, ce qui traduit une priorité claire en faveur du numérique dans l'action publique.

Pour notre groupe, la transformation publique doit viser trois priorités : tout d'abord, réduire le coût global de l'administration en supprimant les doublons et les structures redondantes ; ensuite, simplifier réellement la vie des Français et des entreprises ; enfin, mesurer l'impact de chaque euro dépensé en matière de modernisation. Nous souhaitons conditionner les crédits du Ftap à des résultats chiffrés d'économies ou de simplification. Nous souhaitons rendre obligatoire une évaluation annuelle des projets numériques par la Cour des comptes, mutualiser les systèmes informatiques entre les ministères pour réduire les dépenses récurrentes et donner la priorité aux projets qui suppriment des procédures, et non à ceux qui en créent de nouvelles.

Le programme 148 *Fonction publique* concerne les moyens liés à la gestion et à la formation des agents de l'État ainsi qu'à l'action sociale interministérielle. Il vise en priorité à accompagner les 2,5 millions d'agents publics dans leur parcours professionnel, à renforcer la formation continue, à revaloriser l'action sociale et à promouvoir l'égalité professionnelle

entre les femmes et les hommes. Les crédits sont portés à 408,3 millions en AE, soit + 4,3%, et à 366,7 millions en CP, soit + 1,6 %.

Le groupe de la Droite républicaine considère qu'il faut changer de paradigme. Il faut transformer l'État, ce qui ne veut pas dire le numériser, mais le recentrer sur l'essentiel. Moderniser la fonction publique, ce n'est pas augmenter les aides sociales ; c'est évaluer, responsabiliser et simplifier.

Enfin, réformer vraiment c'est faire mieux avec moins, et non dépenser plus pour entretenir le *statu quo*. Dans un contexte budgétaire où nous demandons plus d'efforts aux entreprises et aux Français, qu'ils soient retraités ou actifs, l'État, lorsqu'il s'agit de ses budgets, consomme beaucoup plus et les crédits sont en hausse constante. Leur augmentation de 4,6 % est particulièrement conséquente par rapport aux autres missions. Quand on veut être moins dispendieux, il faut commencer par montrer l'exemple. Or, à notre sens, le budget de la mission *Transformation et fonction publiques* n'est pas du tout l'exemple de ce qu'il faudrait faire.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). La fonction publique souffre, et les fonctionnaires et agents contractuels avec elle. Après le gel du point d'indice et la baisse de l'indemnisation des arrêts maladie, une forme de bashing contre les fonctionnaires refait surface. Pourtant les services publics sont sous tension : postes vacants, rémunérations qui stagnent, manque de reconnaissance, difficultés d'évolution de carrière et augmentation des maladies professionnelles et des burn-out. Pourtant, un service public nécessite des agents publics reconnus, rémunérés et respectés.

À la dégradation des conditions d'emploi s'ajoute celle des conditions de travail, à la suite de la diminution d'un certain nombre de budgets de fonctionnement et des moyens dévolus aux politiques publiques. Le caractère d'intérêt général des missions assurées par les fonctionnaires et les agents publics est un élément déterminant de leur engagement professionnel. Ils sont gagnés par la frustration et même le désespoir, car ils savent dès le début de l'année qu'ils ne seront pas en mesure de mener leurs missions et de répondre aux besoins de leurs concitoyens ou des entreprises.

Cette souffrance a des effets directs sur l'attractivité de la fonction publique. Les chiffres sont parlants, puisque le nombre de postes non pourvus augmente chaque année. Cela ajoute une pression supplémentaire à des agents qui souffrent d'un mal-être dans des services sous-dotés. C'est une spirale infernale.

Selon France Stratégie, près d'un poste sur cinq ouvert au concours n'est pas pourvu. Dans l'éducation nationale, 3 000 postes d'enseignants sont restés vacants. Près de 60 % des collectivités territoriales déclarent qu'elles rencontrent des difficultés pour recruter s'agissant de métiers techniques, notamment dans le domaine social – alors qu'on sait que la crise sociale, marquée par la rupture des liens sociaux, est de plus en plus forte.

Ce manque d'attractivité touche particulièrement la fonction publique territoriale et a des effets très directs, toujours sur les territoires les plus fragiles situés dans les zones rurales ou dans les zones urbaines et populaires.

J'avais déposé un amendement pour créer un fonds consacré à l'attractivité de la fonction publique, mais il a malheureusement été déclaré irrecevable. Pourtant, il est indispensable d'améliorer cette attractivité. D'une part, les missions assurées sont d'intérêt général et répondent aux besoins de nos concitoyens. Surtout, le nombre d'agents employés pour répondre à ces besoins diminue, ce qui crée un certain nombre de problèmes.

Le sujet de la transition écologique revient très régulièrement, car l'organisation en silos ne convient pas lorsqu'il s'agit de mener des politiques transversales, notamment en matière de sobriété. Elles contribuent à faire des économies et il convient de mieux former les agents publics, afin qu'ils s'approprient les solutions qui existent et puissent ainsi répondre aux objectifs que l'État s'est lui-même fixé.

Les investissements, notamment dans la rénovation énergétique, sont trop souvent oubliés. Or cela correspond à ce que nous appelons de nos vœux. En effet, les sommes dépensées pour chauffer ou refroidir des bâtiments ne peuvent plus être utilisées au profit des missions des agents publics, ce qui constitue un véritable problème.

M. Éric Martineau (Dem). L'avis sur la mission *Transformation et fonction publiques* souligne une baisse importante des crédits dans le PLF pour 2026. L'objectif général de cette mission est de moderniser l'action de l'État et de ses opérateurs, mais aussi d'améliorer la performance publique et la qualité du service rendu.

Son budget s'élève à plus de 549 millions en AE et à 530 millions en CP, répartis entre quatre programmes qui concernent la performance et la résilience des bâtiments de l'État, la transformation publique, la fonction publique et, enfin, la conduite et le pilotage de la transformation et de la fonction publique.

Nous pouvons observer une nette contraction des crédits de la mission, ce qui s'explique en grande partie par la fin des travaux de rénovation de près de quarante cités administratives. La baisse est donc logique et attendue, mais elle est notoire.

On constate également une baisse des financements du programme *Transformation publique*, due principalement à la diminution des crédits du Ftap. Celui-ci permet de financer des projets de numérisation dans les ministères, mais ils sont jugés trop peu efficaces ou peu utiles, avec un suivi insuffisant.

La seconde partie de votre avis porte sur l'augmentation du recours aux agents contractuels dans la fonction publique – phénomène important qui conduit à s'interroger sur la continuité des services publics, à laquelle nos concitoyens et le groupe Les Démocrates sont fortement attachés.

En 2023, plus de 23 % des agents publics étaient des contractuels. Cette évolution est due en partie à l'assouplissement du cadre juridique, notamment par la loi du 6 août 2019. L'idée était d'introduire dans l'administration plus de souplesse et de réactivité. Pourtant, on observe des difficultés de recrutement, puisque certains postes de la fonction publique manquent d'attractivité. Il est vrai que le recours à des contractuels permet de pourvoir rapidement des postes vacants. Enfin, l'apparition de besoins nouveaux et spécifiques – en lien avec le développement du numérique et les enjeux de transition écologique – incite à recruter des profils plus variés, y compris dans des métiers très techniques.

La tendance à la contractualisation est particulièrement notable s'agissant des enseignants, des AESH – accompagnants d'élèves en situation de handicap – et des personnels administratifs ou soignants. Mais, encore une fois, la question de la continuité et de la qualité de nos services publics se pose inévitablement. Les contrats sont souvent courts, ce qui conduit à un fort taux de rotation et présente donc un risque pour la continuité du service.

Le recrutement et la gestion d'agents contractuels paraissent plus lourds et plus complexes que pour les fonctionnaires, en raison de la brève durée des contrats et des tâches

administratives que ce recrutement suppose. La contractualisation touche aussi à la gouvernance publique, puisque la fonction publique repose historiquement sur le statut des fonctionnaires, qui garantit leur neutralité mais aussi la continuité du service public et l'égalité de tous devant celui-ci. L'importance croissante du recours aux contractuels impose de veiller à préserver les valeurs du service public, tout en introduisant plus de souplesse. Nous serons vigilants.

Madame la rapporteure pour avis, vous proposez des pistes de réflexion pour accompagner la fonction publique de demain. Nous saluons votre travail, qui mérite une attention particulière. Si nous regrettons la baisse des crédits, force est de constater que le budget alloué ne peut faire abstraction d'un contexte financier contraint.

C'est pourquoi notre groupe votera en faveur des crédits, tout en veillant à ce que ce même esprit de responsabilité budgétaire demeure tout au long de nos débats.

M. Jean Moulliere (HOR). Le groupe Horizons & indépendants prend acte de la contribution de la mission *Transformation et fonction publiques* à l'effort nécessaire de redressement des comptes publics, avec une baisse significative de 45 % des AE et de 27 % des CP par rapport à 2025.

Au regard de la situation financière alarmante de notre pays, notre groupe soutiendra l'équilibre défendu par ce budget. La réduction de la dépense publique est absolument nécessaire et doit se traduire en premier lieu par un effort de la part de l'État. Il convient de diminuer son train de vie et de faire aussi bien, sinon mieux, avec moins. Les choix budgétaires de cette mission témoignent d'une volonté responsable de faire contribuer l'État à la réduction des dépenses, tout en maintenant l'effort en faveur des investissements durables.

Ainsi, le budget consacré à la transition énergétique des bâtiments demeure la principale dépense de cette mission, avec plus de 200 millions de crédits. L'engagement de travaux de rénovation énergétique du parc immobilier de l'État, des établissements publics et des collectivités territoriales est en effet une nécessité. Avec 380 millions de mètres carrés, soit 37 % du parc tertiaire national, l'État et les collectivités locales ont, d'une part, une responsabilité particulière dans la rénovation énergétique des bâtiments publics et, d'autre part, un devoir d'exemplarité. La performance du parc immobilier de l'État et des opérateurs est un enjeu stratégique pour le service public.

Notre groupe salue le maintien des crédits affectés au dispositif des prépas « Talents ». Ce choix respecte la volonté de prolonger cette expérimentation exprimée dans la loi du 24 mars 2025, défendue par Laurent Marcangeli, ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification. Ce dispositif, qui favorise l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public, est en effet nécessaire pour encourager l'ensemble des jeunes intéressés à candidater, quelle que soit leur origine sociale, et pour les accompagner dans leur réussite. Il contribue à faire vivre l'idéal méritocratique de la République.

Le groupe Horizons & indépendants votera en faveur des crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Depuis la reconduction de Sébastien Lecornu au poste de premier ministre, la fonction publique n'a plus de ministre de plein exercice. Ce n'est pas un hasard, mais plutôt le symbole de la mise sous tutelle de la fonction publique par le ministère du budget. Cela nous inquiète à bien des égards.

Ce choix traduit la volonté politique de réduire la dépense publique, d'affaiblir les services publics et de privatiser peu à peu ce qui relevait auparavant de l'intérêt général. Guidé par le pacte budgétaire européen, le macronisme dégraisse le mammoth et affame la bête, à la manière des conservateurs américains. On justifie ensuite les coupes budgétaires au nom du manque de performance des services publics – lequel a été organisé depuis trente ans grâce à l'externalisation et à la sous-traitance.

Selon le collectif *Nos Services publics*, cette externalisation coûte désormais 160 milliards par an, soit un quart du budget de l'État. Résultat : cinq millions d'agents vont voir leurs conditions de travail se dégrader, pendant que les usagers expriment une colère grandissante. En 2025, trois Français sur quatre estiment que les services publics se sont dégradés. Et, trop souvent, cette colère se retourne contre les agents et alimente un discours de ressentiment qui prospère sur le discrédit de l'État.

Le bleu budgétaire 2026 poursuit cette politique. Il consacre le manque de reconnaissance des agents, le gel des carrières, la suppression de postes et un retard sur la transition écologique.

La mission *Transformation et fonction publiques* subit une baisse de plus de 200 millions en crédits de paiement, avec un objectif global de suppression nette de 3 000 emplois. Le programme 349 chute de 103 à 39 millions en raison de la diminution de plus de 74 % des crédits du Fonds pour la transformation de l'administration publique, qui certes ne finance plus de projets depuis novembre 2023. L'action *Renouveau démocratique* destinée à soutenir des initiatives citoyennes verra ses crédits diminuer drastiquement, de 66 %.

On nous parle de services publics plus, censés simplifier la vie des usagers, mais quand les guichets ferment, quand tout passe par des plateformes numériques, c'est la fracture sociale qui s'aggrave. D'après une enquête de la Défenseure des droits publiée le 13 octobre, 61 % des Français peinent à accomplir leurs démarches et une personne sur quatre déclare avoir renoncé à faire valoir un droit.

Le gouvernement répond à cette urgence par une nouvelle plateforme. Derrière l'obsession de la rationalisation, c'est la disparition des accueils physiques, des agents et des services de proximité. Or ce sont eux qui, bien souvent, incarnent la République dans les territoires. Leur affaiblissement n'est pas qu'un affaiblissement social, il est aussi un affaiblissement démocratique.

Pour ces raisons, entre autres, ce budget est à rebours des besoins des agents et des usagers. L'austérité est un choix politique, à l'opposé du nôtre. Nous émettrons un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*.

M. Jordan Guitten (RN). Nous perdons 60 milliards par an à cause des normes. La situation budgétaire nous oblige à prendre des décisions courageuses, à l'inverse de ce qui nous est proposé dans cette mission. Faisons face à la réalité : notre pays ne renouera avec la croissance qu'en engageant des réformes sérieuses. L'État ne peut plus être cet acteur qui freine l'initiative et la compétitivité, comme on peut le voir chaque semaine dans nos territoires, et asphyxie notre économie par des dépenses publiques incontrôlées.

La relance économique exige une volonté politique forte. C'est ce que nous proposons, au groupe Rassemblement national, notamment par le biais de notre contre-budget : réduire la dette et le déficit public en ramenant le déficit de 5,4 % du PIB en 2025 à 3,5 % en 2026 ; relancer la consommation par un choc de pouvoir d'achat de 25 milliards ;

stimuler la compétitivité des entreprises par une baisse de 16 milliards des impôts de production pour enfin libérer nos entrepreneurs.

Nous souhaitons réduire les dépenses publiques de 21,5 milliards dès 2026, soit cinquante de plus que ce qui nous est proposé par ce budget – et je ne citerai même pas les 180 milliards d’impôts et de taxes proposés par l’extrême gauche... Entre la folie fiscale de la gauche et l’incompétence de la Macronie soutenue par la non-censure des Républicains et du Parti socialiste, nous sommes les seuls à avoir un budget de redressement.

Il faut stopper le gaspillage permanent, car les Français ne comprennent plus. Comment justifier l’argent public utilisé par des services externalisés à des cabinets de conseil privés quand notre fonction publique regorge de talents financés par nos impôts ? En 2021, 2,5 milliards ont été utilisés pour ces prestations, pour des résultats souvent plus que discutables. Un exemple frappant : un PowerPoint de cinquante pages de McKinsey facturé 950 000 euros ! Quant au logo de Pôle emploi, il a coûté 500 000 euros à l’État.

En France, comme le dit notre présidente Marine Le Pen, nous avons un problème de consentement non à l’impôt mais à la dépense publique. Chaque euro gaspillé est un euro qui manque pour des politiques publiques efficaces. La confiance des Français dans l’État passe par une gestion de bon père de famille, celle-là même qu’ont adoptée de nombreux élus locaux, chefs d’entreprise et familles françaises.

L’application Pilote, développée pour la DITP, a coûté 3,58 millions selon la Cour des comptes. L’application Agora est un gouffre financier dont il faut programmer la suppression immédiate. Combien de Français dans nos circonscriptions nous demandent où passe leur argent ? Combien ressentent le poids d’une fiscalité lourde sans en voir les bénéfices concrets ?

Pendant trop longtemps, nous avons laissé la machine administrative s’alourdir et les dépenses inutiles progresser. Toutes les majorités qui se sont succédé depuis vingt ans l’ont fait. Les Français veulent un État qui investit chaque euro là où il compte vraiment : dans le pouvoir d’achat et dans la compétitivité de nos entreprises.

Dans son contre-budget, le groupe Rassemblement national propose des mesures concrètes : baisser le train de vie de l’État en faisant 513 millions d’économies ; baisser de 20 % les affectations financières ou les subventions à certaines agences et organismes – il en existe 1 300 dans notre pays –, ce qui permettrait de réaliser une économie que nous avons chiffrée à 7,7 milliards pour la première année. Ces économies, combinées à une baisse des dépenses publiques de 21,5 milliards en 2026, permettront de financer nos priorités tout en réduisant le déficit à 3,5 % du produit intérieur brut français.

Chers collègues, les Français nous regardent. Nous avons étudié les chiffres de la mission *Transformation et fonction publiques* : il faut renouer avec le bon sens. Mettons fin au gaspillage et concentrons-nous enfin sur l’effort tant attendu d’efficacité et de simplification de l’action publique. Nos amendements visent à faire faire des économies à notre État, car faire des économies, c’est contribuer à l’intérêt général et à l’avenir économique et budgétaire de notre pays.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. S’agissant de l’index de l’égalité professionnelle, la partie du rapport consacrée au recours aux contractuels n’aborde pas en tant que telle la question de l’égalité entre les femmes et les hommes. Ce qui ressort des auditions, c’est que les femmes sont très représentées parmi les contractuels recrutés, dans la mesure où elles le sont parmi les fonctionnaires de catégorie C, qui est principalement celle

dans laquelle sont employés des contractuels. Si nous travaillons à un rapport estimant le coût du recrutement des contractuels dans la fonction publique et regardant d'un peu plus près leur impact dans la fonction publique, nous décèlerons probablement des inégalités assez fortes entre les femmes et les hommes.

Plusieurs collègues considèrent que ce budget ne va pas assez loin et qu'il faudrait faire davantage d'économies. Pour cela, il faut annoncer quels crédits on diminue. Or l'enveloppe budgétaire de la mission est déjà en baisse de 46 %, soit près de la moitié. Chacun est libre de considérer que tout ce qui a été enlevé méritait de l'être – je suis très loin d'en être convaincue. Il faut faire des propositions. Je ne suis pas certaine que celles qui ont été faites soient les plus pertinentes.

En matière d'action sociale, la partie du rapport consacrée aux contractuels met en lumière un sujet souvent évoqué lors de nos auditions : l'attractivité de la fonction publique. Comme d'autres dans cette commission, je viens du privé. Si je compare les avantages offerts par la plupart des entreprises et ceux offerts par la fonction publique, je constate que les fonctionnaires ne bénéficient pas d'une action sociale démesurée et excessive, bien au contraire.

Je n'en donnerai qu'un exemple. À partir de 2026 seulement, les fonctionnaires d'État bénéficieront d'une prise en charge à 50 % de leur complémentaire santé. Cela fait des années que tel est le cas dans le secteur privé ; cela fait des années que les agents de l'État se contentent de quelques euros par-ci par-là, selon leur ministère de tutelle.

Par ailleurs, l'action sociale de la fonction publique est mise en œuvre selon des critères sociaux, ce qui me semble prévenir les excès. Les personnes sollicitant une aide au logement ou des dispositifs d'accès aux vacances en ont besoin : à défaut, elles ne trouveraient pas de logement ou ne pourraient pas partir en vacances.

Les crédits alloués aux rénovations, notamment celle des cités administratives, financent des projets dont l'ambition est de réduire la consommation énergétique des bâtiments de l'État. Ces travaux ont été engagés en vue de dégager des économies de long terme. Ce qui est frustrant à la lecture des ambitions budgétaires de la mission *Transformation et fonction publiques*, c'est qu'ils ne soient pas menés dans d'autres bâtiments et d'autres secteurs pour continuer à obtenir des gains en matière énergétique.

J'en viens au lien avec les usagers et à la continuité du service public. Les personnes que nous avons auditionnées nous ont spontanément indiqué qu'en réalité, l'utilisateur ignore si l'agent auquel il a affaire est un contractuel ou un fonctionnaire. Ce dont nous prenons mal la mesure, c'est l'impact, dans certains ministères, du recours excessif ou soutenu aux contractuels.

Je ne prendrai qu'un exemple : l'éducation nationale. Il nous a été indiqué que, dans certains collèges, les équipes pédagogiques comptent, sur dix enseignants, 1,5 équivalent temps plein (ETP), voire deux, qui sont des contractuels. Cela soulève non seulement la question de la continuité du service public – les élèves n'ont pas toujours cours quand ils le devraient – mais aussi celle du fonctionnement des équipes pédagogiques, quand 20 % de l'effectif travaille en sachant qu'il ne sera plus dans l'établissement à la fin de l'année scolaire. Nous ne mesurons pas les conséquences de cette situation sur la qualité de l'enseignement et de l'accompagnement pédagogique des élèves.

Notre collègue Ian Boucard a évoqué un déficit de cohérence. Je n'ai pas le sentiment que le budget n'est pas cohérent avec les orientations du gouvernement, bien au

contraire : le choix est fait de le réduire, et de façon assez peu argumentée. Ainsi, les 15 millions alloués à la convention pluriannuelle entre l'État et le CNFPT ne sont pas reconduits. La DGAFP, quand on l'interroge pour savoir combien d'apprentis verront leur contrat d'apprentissage privé de financement alors même qu'il est en cours, n'a pas de réponse chiffrée. La volonté existe d'atteindre des objectifs sans trop se poser de questions, ce qui ne laisse pas d'en soulever beaucoup.

Enfin, je souscris aux remarques de notre collègue Faucillon sur la qualité du service public : la dématérialisation sert souvent à faire des économies. Je souscris également à certains points soulevés par notre collègue Élisabeth Martin, qui a évoqué le *new public management*.

Article 49 et État B : Crédits du budget général

Amendement II-CL71 de M. Jordan Guitton

M. Jordan Guitton (RN). Nous proposons une première économie dans ce budget, à hauteur de 20 millions, sur une ligne qui ne nous semble ni fondamentale ni prioritaire visant à « l'accompagnement au développement des compétences en particulier en matière de transition écologique ». La rapporteure pour avis a évoqué l'apprentissage : voilà une priorité pour nos territoires.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Avis défavorable. Les crédits relatifs à la formation des fonctionnaires me semblent importants. On parle beaucoup de l'évolution et de la transformation de la fonction publique ainsi que des enjeux qu'elle doit affronter. J'ai du mal à imaginer qu'elle y parvienne sans un budget sinon significatif, du moins à la hauteur pour la formation des agents censés mener les transformations attendues.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Nous sommes fermement opposés à l'amendement de M. Guitton, qui minimise fortement l'enjeu climatique. La fonction publique est concernée par cette question, d'abord parce qu'elle doit s'adapter – c'est même l'un de ses grands principes – aux besoins des usagers et à ceux du pays. Or le défi climatique est un défi majeur des prochaines décennies.

Pour le relever, nous avons besoin d'agents formés, conscients, responsables sur ces questions. Je constate qu'ils le sont de plus en plus, au point parfois de promouvoir ces politiques au sein de leur administration. Je crois, monsieur Guitton, que vous ne vous rendez pas compte de ce que signifiera une hausse des températures de 4 degrés pour les villes, les écoles, les hôpitaux et les services publics.

Il faut prévenir cette situation. Mieux : si nous avons des services publics suffisamment dotés pour organiser la transition, ils pourraient être des acteurs majeurs de la lutte contre le réchauffement climatique. Supprimer la formation d'agents publics, c'est appauvrir leurs capacités et les livrer potentiellement au secteur privé ; sur la question spécifique de la transition écologique, c'est à rebours des enjeux auxquels nous faisons face.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). La posture du Rassemblement national montre qu'il ne conteste pas seulement l'écologie punitive et les mesures contraignantes pour les populations, les collectivités et les entreprises, mais l'idée même d'une crise écologique. Or l'un des défis majeurs de l'humanité est de rendre son mode de vie compatible avec les limites planétaires. C'est un enjeu non seulement français mais mondial. Heureusement, la majorité des pays, malgré les difficultés, se mobilise sur ces objectifs.

Il est assez grave que, en pleine crise écologique, en plein dérèglement climatique, il y ait encore des groupes politiques pour estimer que la transition écologique, quand bien même on en aurait des visions distinctes, n'est pas une priorité. C'est le défi majeur de l'humanité. On sait à quel point intégrer les logiques de sobriété, de préservation de l'environnement, de valorisation de notre patrimoine naturel et de réduction des risques de catastrophe naturelle est un enjeu du quotidien et d'avenir. Je suis triste de ces postures politiciennes visant à décrédibiliser et à nier l'urgence écologique ainsi que la nécessité impérieuse pour l'humanité de rendre son mode de vie et d'occupation de la Terre compatible avec celle-ci.

M. Jordan Guitton (RN). Je me contente de proposer, dans un amendement, de baisser les crédits alloués à la formation de certains fonctionnaires visant à leur donner une sensibilité à la transition écologique. Je ne conteste en rien le réchauffement climatique, d'autant que mon parti politique a l'un des programmes les plus écologiques de France, prévoyant de produire localement, procédant d'une vision localiste, donnant de la puissance aux marchés publics pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) en limitant les importations au profit d'un tissu de production locale et nationale ancré dans nos départements. Je n'ai pas de leçons d'écologie à recevoir d'un parti faussement écologiste ni de députés de gauche très sectaires sur ce genre d'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CL72 de M. Jordan Guitton et II-CL27 de Mme Marietta Karamanli (discussion commune)

M. Jordan Guitton (RN). Conformément à nos choix budgétaires visant notamment à faire des économies, nous souhaitons rationaliser les avantages attribués aux fonctionnaires très bien payés pour les réserver à ceux de condition modeste. Il s'agit de proposer aux Françaises et aux Français un budget en cohérence avec ce qu'ils attendent de nous : ne pas endetter les générations futures.

Mme Marietta Karamanli (SOC). L'amendement II-CL27 vise à réaffecter 15 millions d'euros du programme *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* au programme *Fonction publique*. Il faut compenser la baisse des crédits de fonctionnement alloués aux places en crèche, aux logements et aux services de restauration, et éviter les ruptures de prestations et les listes d'attente, déjà constatées actuellement dans divers services.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. J'émet un avis défavorable à l'amendement II-CL72, l'action sociale interministérielle étant d'ores et déjà ciblée sur les personnes qui en ont besoin, puisqu'elle est attribuée sur critères sociaux. J'émet un avis favorable à l'amendement II-CL27.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je m'oppose à l'amendement de M. Guitton, qui s'inscrit dans une logique propre à l'extrême droite de haine des fonctionnaires, dépeints comme des privilégiés. Or tout le monde sait que l'évolution des salaires dans le public est à la ramasse par rapport au privé, qu'il en est résulté, pour les enseignants, une perte de pouvoir d'achat de 20 % et qu'il existe aussi des inégalités salariales entre les hommes et les femmes dans la fonction publique. Arrêtez de faire comme si les fonctionnaires vivaient dans le luxe et les avantages en permanence : c'est faux.

L'action sociale interministérielle s'adresse aux personnels en difficulté et non aux très hauts fonctionnaires touchant 10 000 ou 15 000 euros par mois, qui ne sont pas visés par

l'amendement. Pour les enseignants, se loger dans les grandes métropoles pour y travailler est de l'ordre de l'impossible. Il en va de même pour les fonctionnaires de police et pour les agents de l'APHP (Assistance publique – Hôpitaux de Paris) en Île-de-France. Nous devrions nous demander comment, pour avoir un service public adapté et fort, permettre à ses agents d'avoir accès à des logements et à des crèches, parce qu'ils sont utiles et répondent à un besoin d'intérêt général.

M. Ian Boucard (DR). Il faut savoir quelle fonction publique nous voulons et quelle part de son action relève de la rémunération. Nous défendons une fonction publique recentrée sur ses missions régaliennes – de moindre ampleur pour qu'elle soit plus efficace et plus forte – mais aussi une fonction publique dont les fonctionnaires sont mieux rémunérés et, de plus en plus, en fonction du mérite.

Je suis d'accord avec Elsa Faucillon sur le fait que le logement des fonctionnaires est un vrai problème. Pour rassurer M. Guitton, une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements – j'en préside une – tient compte des ressources des demandeurs, quel que soit leur métier, dans la limite d'un plafond de ressources. Un fonctionnaire touchant 10 000 euros par mois ne peut pas – c'est la loi – accéder à un logement social, sous peine de dénonciation de l'attribution de ce logement par le préfet.

S'agissant de métiers imposant aux agents une affectation – enseignant, policier, gendarme –, notamment dans des départements où le secteur du logement est sous forte tension, comme dans celui de Mme Faucillon, les Hauts-de-Seine, nous devons nous poser la question d'instaurer des quotas de logements qui leur sont réservés, dès lors que leur rémunération est identique à celle de leurs collègues mutés dans des départements où le coût du logement est bien plus faible.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Pour le Rassemblement national, la fonction publique est peuplée de privilégiés. Les avantages des fonctionnaires sont liés à leur niveau de rémunération ; de surcroît, rien ne compensera le gel du point d'indice.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Les fonctionnaires appartiennent à une catégorie professionnelle dont on dit tous les cinq ans qu'elle ne sert à rien et que ses agents, trop payés, constituent une classe de privilégiés. En attendant, ces gens, entre autres services, s'occupent de nos enfants et de nos personnes âgées, et ramassent nos poubelles. Il faut en avoir conscience et ne pas raconter d'histoires.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement II-CL74 de M. Jordan Guitton

M. Jordan Guitton (RN). Quels que soient les procès d'intention que me font mes collègues, je constate que le budget proposé par le gouvernement prévoit 19 milliards d'impôts et 28 milliards de dépenses supplémentaires, ce qui signifie que les efforts demandés aux Français – aux entreprises, aux étudiants qui bossent, aux retraités et à d'autres – ne compensent même pas l'augmentation des dépenses proposée dans ce budget par le gouvernement. C'est un problème. À un moment donné, il faut bien faire des choix.

Nous sommes attachés, au Rassemblement national, à une fonction publique forte, notamment dans le domaine régalien. Je suis très heureux d'entendre la gauche soutenir sinon les fonctionnaires de police, du moins leurs conditions de travail, et sortir du discours selon lequel la police tue pour admettre qu'elle fait peut-être un bon travail. J'ai énormément de respect pour les fonctionnaires, notamment ceux des domaines de la santé et de l'éducation.

Encore une fois, dans un budget, il faut faire des choix. On ne peut pas s'opposer à toutes les propositions d'économies en les caricaturant au motif qu'elles sont de quelques millions dans un budget prévoyant partout des milliards d'augmentation des dépenses publiques.

Cet amendement intelligent propose notamment de réduire les crédits de 31 millions alloués à l'action *Appui et innovation des ressources humaines*, qui ne semblent pas du tout indispensables. Chacun connaît les critiques qu'essuie depuis plusieurs années le déploiement du dispositif de gestion des ressources humaines RenoRH, qui est vivement critiqué par de nombreux fonctionnaires.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Avis défavorable. Le logiciel que vous dénoncez a pour objet de centraliser et d'automatiser la paye et les informations afférentes des agents publics, donc de rationaliser les dépenses de la fonction publique en matière de ressources humaines.

M. Ian Boucard (DR). Je ne voudrais pas que notre collègue Guitton se sente victimisé. Il ne s'agit pas, en ce qui me concerne, d'accueillir ses amendements en disant que puisqu'ils viennent des méchants du RN, nous sommes contre. Je n'ai rien contre les baisses de budget cohérentes. En l'espèce, cher collègue Guitton, vos propositions de baisse des crédits semblent faites au doigt mouillé – ici 10 millions, là 20 millions.

Si vous me dites que tel dispositif est mauvais, qu'il coûte tant de millions et qu'il faut le supprimer, je voterai sa suppression. C'est ce que nous avons fait dans le cadre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de simplification de la vie économique, que j'ai eu l'honneur de présider. Mais si nous votons la réduction de 10 millions que vous proposez, lorsque nous aurons voté le budget, la charge de la répartir pèsera sur les agents de l'État.

Malheureusement, quand on fait comme ça, le résultat est toujours le même : le dispositif visé demeure, mais dans les préfectures de l'Aube, du Territoire de Belfort ou des Hauts-de-Seine, on vous explique qu'il faut trouver 135 000 euros qui étaient utiles au territoire mais qui sont supprimés parce que la haute fonction publique, l'administration administrante, a été fainéante et n'a pas fait l'effort de trouver les 10 millions.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement II-CL290 de Mme Céline Thiébault-Martinez

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Il vise à rétablir la subvention de 15 millions dédiée à l'apprentissage dans la fonction publique, notamment pour répondre au problème d'attractivité qu'elle connaît. Elle ne peut se passer, même partiellement, d'un dispositif permettant aux collectivités territoriales d'embaucher des jeunes qui ont réalisé en leur sein leur contrat d'apprentissage.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CL21 de Mme Marietta Karamanli

Mme Marietta Karamanli (SOC). Par cet amendement, notre groupe souhaite rétablir le fonds interministériel d'amélioration des conditions du travail, véritable levier pour la qualité de vie au travail et la prévention des risques, lesquels sont de plus en plus constatés dans les administrations, en matière notamment d'aménagements des locaux, de prévention

des risques psycho-sociaux et des troubles musculo-squelettiques mais aussi, plus globalement, de prévention et de sécurité.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Avis favorable. Même si l’enveloppe du fonds interministériel peut être jugée limitée compte tenu de son nom et de son objet, il permet de développer des actions de prévention relevant de la santé publique telles que le développement de la pratique sportive au travail et la prévention des conduites addictives, et plus généralement de traiter des sujets transversaux en matière de conditions de travail

M. Ian Boucard (DR). Si ce fonds a besoin de 2 millions, c’est qu’il n’a besoin de rien. Les sujets que vous évoquez sont tous essentiels, mais ils sont déjà traités par plusieurs ministères, notamment ceux de la santé, de la fonction publique et de l’éducation nationale. Il existe de nombreux dispositifs nationaux visant à favoriser la pratique du sport sur le lieu de travail ainsi que la prévention des addictions et des violences sexistes et sexuelles.

Je ne vois pas pourquoi ce qui est mis en œuvre pour les entreprises privées, souvent par l’État, ne pourrait pas l’être par l’État pour l’État. Si nous devons doter ce fonds de 2 millions supplémentaires, c’est que les autres dispositifs, bien mieux dotés, ne lui permettent pas de faire correctement son boulot.

Mme Marietta Karamanli (SOC). La visibilité de ce fonds varie selon les territoires, ce qui crée une inégalité. Le budget proposé permettrait de déployer son action là où elle ne l’est pas.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Depuis 2017, la fonction publique d’État a fait l’objet de deux plans visant à améliorer la santé au travail voulus par la tutelle mais dépourvus de financements spécifiques. Le fonds interministériel permet de leur donner corps.

*La commission **adopte** l’amendement.*

Amendement CL15 de M. Emmanuel Duplessy

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Il est d’un montant modeste, car je sais les contraintes financières auxquelles nous sommes soumis. Depuis plusieurs années, des référents déontologiques ont été installés dans certaines administrations publiques. La déontologie, la probité, le bon usage des deniers publics sont des sujets qui cristallisent parfois le débat public, parfois à des fins malheureusement populistes.

Pourtant, il y a de vrais enjeux. Les questions de corruption et de manque de probité peuvent parfois poser des problèmes. Nous proposons donc d’allouer un budget – tout à fait modeste, encore une fois – afin qu’une formation systématique, malheureusement inexistante, soit dispensée aux référents déontologie. Le but est que les questions de conflit d’intérêts, de prise illégale d’intérêts et de train de vie de l’État, qui défraient parfois la chronique, soient mieux pris en compte dans les administrations publiques.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Je soutiens pleinement cet amendement. Pour moi, les sujets relatifs à la déontologie vont de pair avec l’augmentation du nombre de contractuels dans la fonction publique. Le recours accru aux contractuels soulève des questions de déontologie.

À plusieurs reprises, lors des auditions préparatoires à la partie du rapport consacrée à ce sujet, mention a été faite de contractuels partant dans le privé après avoir travaillé

quelques années dans la fonction publique et avant d’y revenir, ce qui crée des conflits d’intérêts. Donner du budget aux formations à la déontologie me semble indispensable dans le contexte actuel.

*La commission **adopte** l’amendement.*

Amendements II-CL67 et II-CL70 de M. Jordan Guitton, amendement II-CL16 de M. Emmanuel Duplessy (discussion commune)

M. Jordan Guitton (RN). Nous avons, nous, la volonté politique de faire des économies. Quoi qu’on dise sur l’implication politique de Bercy et sur le vote par l’Assemblée nationale de dispositions inappliquées, à la fin des fins, ce que je vois, c’est l’endettement national. En 2027, la charge de la dette coûtera, je crois, quasiment 80 milliards d’euros ; elle en coûtera 100 en 2029-2030 et sera alors, de loin, le premier budget de l’État français.

Petit à petit, les économies que nous ne faisons pas et les dérapages budgétaires tels que ceux que nous avons constatés dans les dernières années ont un coût pour l’État français, qui se répercutera tôt ou tard sur tous nos territoires et tous nos crédits. Je propose donc de faire des économies.

Nous avons, au Rassemblement national, la volonté politique de les faire appliquer si, un jour, nous sommes appelés aux responsabilités de ce pays. Pour l’heure, les règles de recevabilité des amendements nous obligent à transférer des crédits. Les amendements II-CL67 et II-CL70 visent à faire des économies sur des budgets qui ne nous semblent pas prioritaires.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Mon amendement est d’inspiration contraire. La rénovation thermique des bâtiments et plus généralement la maîtrise de nos consommations énergétiques sont un enjeu de souveraineté. L’action *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* est dotée d’un budget de 220 millions. Je propose de l’augmenter de 50 millions, ce qui reste très loin de l’objectif fixé par le rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz de 10 milliards par an jusqu’en 2030 pour rénover le parc immobilier de l’État.

La rénovation énergétique des bâtiments est un levier de sobriété, donc de non-consommation et de non-dépense publique, et un moyen de faire travailler les entreprises du bâtiment, françaises pour la plupart, exerçant dans un secteur d’activité sous forte tension, les particuliers n’ayant malheureusement plus les moyens, pour cause de gel des salaires, de s’engager dans l’accès à la propriété.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Avis défavorable sur les amendements II-CL67 et II-CL70, car la diminution de ces crédits mettrait fin, par exemple, au programme de réhabilitation des cités administratives dont les travaux ne seraient pas terminés, comme celle de Cayenne. Cela ne me semble pas être une bonne option.

Avis favorable à l’amendement II-CL16, qui vise à conforter le budget de 50 millions d’euros, avec toutefois cette réserve que la compensation prise sur l’action sociale de la mission devra être revue avant l’examen du texte en séance.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). L’adoption de l’amendement en séance supposerait évidemment que le gouvernement lève ce gage, qui n’a été pris que pour respecter l’article 40 de la Constitution.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Les limites planétaires, dont sept sur neuf ont été dépassées, sont une mesure de l'impact de la vie humaine sur le seul écosystème dont nous disposons. La dernière limite franchie était celle de la qualité des océans. Le changement climatique est une autre de ces limites, qu'il ne faut pas franchir sous peine que l'être humain ne puisse plus vivre dans cet écosystème.

La rénovation des bâtiments n'est donc pas un détail. Elle est absolument nécessaire et, partout où l'on peut agir, il faut le faire. L'engagement du gouvernement en matière d'écologie est assez faible pour qu'on ne retire pas, comme le proposent les députés du groupe RN, le peu de moyens qui lui sont consacrés.

M. Jordan Guittou (RN). Durant le mandat précédent, le Rassemblement national a voté les augmentations de moyens destinés à nos fonctionnaires dans de grandes orientations régaliennes, comme la loi de programmation militaire, la Lopmi – loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur – qui réforme les budgets de la police et de la gendarmerie, ou le projet de loi sur la justice. Si nous n'avions pas voté ces textes, ils n'auraient pas été adoptés.

On rénove donc des bâtiments – et nous avons tous visité au moins une fois un palais de justice dans un état exécrable ou une gendarmerie à la limite de la vétusté, dans laquelle les logements des gendarmes sont très peu convenables. Nous n'avons pas attendu le budget 2026 pour nous réveiller et demander un gage de 50 millions, mais nous avons voté ces crédits et ces grandes orientations lorsqu'ils se présentaient, afin d'aider nos forces de l'ordre et les personnels de la justice en rénovant les logements des fonctionnaires. Chers collègues de gauche, il faut avoir un peu de cohérence dans ses votes.

*La commission **rejette** successivement les amendements II-CL67 et II-CL70.*

*Elle **adopte** l'amendement II-CL16.*

Amendement II-CL68 de M. Jordan Guittou et II-CL17 de M. Emmanuel Duplessy (discussion commune)

M. Jordan Guittou (RN). À quoi sert l'action *Renouveau démocratique*, dont les crédits ont diminué depuis l'année dernière, mais qui ne me semble toujours pas justifiée ? Pouvez-vous nous éclairer sur la nature de ce crédit de 500 000 euros ?

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Mon amendement II-CL17 est assez similaire au précédent, en ce qu'il vise à réaliser une économie de près de 500 000 euros sur le dispositif Agora, qui n'a pas fait la preuve de sa pertinence, tandis qu'il existe d'autres dispositifs, légaux et mieux formalisés, permettant d'associer les citoyens au débat, malgré leurs limites. Ce petit outil cosmétique ne semble donc pas nécessaire.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure. Ces crédits ne sont pas seulement affectés à Agora, mais ils comprennent aussi le versement de la cotisation annuelle de la France au Partenariat pour un gouvernement ouvert. Cette ligne permettra aussi, éventuellement, de contribuer aux travaux sur les cahiers de doléances qui pourraient être exploités.

Je demande le retrait de ces deux amendements.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). Pour quelle raison ? Agora est un dispositif essentiel, mais il est vrai qu'on peut se poser la question du maintien de cette ligne budgétaire.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure. Sa suppression empêcherait de payer la cotisation de la France au Partenariat pour un gouvernement ouvert.

*La commission **rejette** l'amendement II-CL68.*

*Elle **adopte** l'amendement II-CL17.*

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

Après l'article 79

Amendement II-CL292 de Mme Céline Thiébault-Martinez

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Cet amendement vise à demander au gouvernement un rapport sur le coût budgétaire total du recours à l'emploi titulaire et à l'emploi contractuel par versant, par filière et par métier. Les auditions auxquelles nous avons procédé ont fait apparaître que le recours aux contractuels est quelque peu automatique, avec des arguments qui, souvent, ne passent pas le test de l'exercice critique et scientifique.

Par ailleurs, il est important de s'interroger sur les raisons du recours aux contractuels. Ainsi, on nous l'a souvent justifié par le fait que la fonction publique n'offrait pas certaines compétences, notamment dans le domaine des systèmes d'information et de la maîtrise des données, qui relèvent pourtant de la souveraineté pour l'État, les collectivités ou les hôpitaux. On peut s'étonner que la fonction publique ne se donne pas les moyens d'attirer ou d'avoir en son sein des talents capables de gérer ces questions car, depuis sa création, elle a montré ses capacités d'adaptation et sa capacité à créer de nouveaux emplois.

Ce rapport pourrait permettre de réfléchir, par exemple, à une réappropriation des fonctions garantissant notre souveraineté.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CL13 de Mme Marietta Karamanli

Mme Marietta Karamanli (SOC). Cet amendement vise à demander un rapport sur l'accessibilité en outre-mer. Il s'agit de disposer d'un diagnostic et d'une estimation des coûts de l'accessibilité des bâtiments publics et administratifs sur ces territoires, qui présentent des enjeux spécifiques liés au handicap et aux contraintes géographiques et topographiques.

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Avis favorable à cet amendement qui reprend une proposition formulée l'année dernière par notre collègue Jiovanny William.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CL296 de Mme Céline Thiébault-Martinez

Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure pour avis. Il vise à demander un rapport sur la création d'une ressource supplémentaire au bénéfice de la CNRACL, assise sur la masse salariale des agents contractuels. Face à l'augmentation de la cotisation retraite des employeurs publics pour les agents au statut, le risque existe d'un écart ou d'une bascule de l'équilibre financier entre la CNRACL et d'autres caisses, comme l'Ircantec, qui accueillent

les contractuels. Il faut donc étudier comment pérenniser la CNRACL, par exemple au moyen d'une taxe sur les emplois contractuels dans la fonction publique territoriale.

*La commission **adopte** l'amendement.*

La séance est levée à 19 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Pascale Bordes, M. Ian Boucard, M. Florent Boudié, Mme Colette Capdevielle, M. Vincent Caure, M. Emmanuel Duplessy, Mme Elsa Faucillon, M. Jonathan Gery, M. Guillaume Gouffier Valente, M. Jordan Guitton, Mme Sylvie Josserand, Mme Marietta Karamanli, M. Éric Martineau, Mme Élisabeth Martin, M. Jean Moullière, M. Hervé Saulignac, Mme Céline Thiébault-Martinez, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - Mme Émilie Bonnivard, Mme Émeline K/Bidi, M. Roland Lescure, Mme Naïma Moutchou, Mme Andrée Taurinya, M. Jiovanny William

Assistait également à la réunion. - M. Arthur Delaporte