N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 45

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteure spéciale : MME CLAIRE MARAIS-BEUIL

Députée

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE .. 7

DONNÉES CLÉS 9

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LA MISSION *TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES* SONT EN DIMINUTION PAR RAPPORT À 2024 11

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 *PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS* PERMETTENT LA POURSUITE DE PROJETS DE MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT 13

A. LE PROGRAMME 348 PERMET DE FINANCER L'ACHÈVEMENT DU PLAN DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES, PRÉVU EN 2025, ET LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS IMMOBILIERS SIMILAIRES 15

1. Le programme 348 finance l'achèvement du plan de rénovation des cités administrative, prévu en 2025 15

2. Le programme 348 finance le développement de nouveaux projets de modernisation du parc immobilier de l'État 20

B. LE PROGRAMME 348 POURSUIT ÉGALEMENT LE FINANCEMENT D'ACTIONS CIBLÉES SUR LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET L'ÉVOLUTION DES MODES DE TRAVAIL 20

II. LA BAISSE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 349 *TRANSFORMATION PUBLIQUE* TIENT À LA FORTE DIMINUTION DU BUDGET DU FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE 21

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE FTAP SONT EN FORTE DIMINUTION 22

1. Le processus de sélection du FTAP a été amélioré depuis 2022 22

2. Le suivi de la performance et des économies apportées par le FTAP a été renforcé ... 24

3. En l'absence de nouveaux investissements, les crédits alloués au FTAP sont en forte diminution 25

B. LE PLF 2025 PROPOSE DE CONFORTER LES MOYENS DE LA DITP 25

C. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU CENTRE INTERMINISTÉRIEL DE LA PARTICIPATION CITOYENNE SERAIENT EN BAISSE 26

III. LE BUDGET DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE*, STABLE PAR RAPPORT À 2024, CONFORTERAIT LES MOYENS ALLOUÉS À LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES 27

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS CONFORTENT LES MOYENS ALLOUÉS À LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES ET À LA PROMOTION D'UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DES PROFILS DE LA FONCTION PUBLIQUE 28

1. Les IRA bénéficient de moyens renforcés en faveur de la formation des fonctionnaires 28

2. Les crédits affectés aux dispositifs « Talents » sont reconduits 29

B. LES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE SONT EN LÉGÈRE BAISSE 30

1. Les prestations d'action sociale individuelles sont en légère hausse en raison de la création du dispositif des rentes éducation 31

a. Les aides aux familles existantes sont recentrées mais complétées par les rentes éducation créées en 2024 31

b. Les crédits de l'aide au logement sont stables 32

c. L'augmentation du budget de l'aide au maintien à domicile suit l'évolution de la démographie 32

2. La baisse des crédits affectés aux prestations d'action sociale collectives est portée par la réduction des dépenses d'investissement relatives aux restaurants inter-administratifs 33

a. La dynamique de la politique de réservation de places en crèches se poursuit en 2025 .. 33

b. Les investissements en faveur des restaurants inter-administratifs (RIA) seraient fortement réduits 33

C. LES MOYENS DÉDIÉS À L'APPUI ET À L'INNOVATION EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES SERAIENT CONSOLIDÉS 34

1. Les moyens du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) seraient renforcés 34

2. Le financement des fonds d'accompagnement en matière de ressources humaines est maintenu 34

IV. PORTÉS PAR LE PROGRAMME 368 *CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES*, LES MOYENS HUMAINS DÉDIÉS À LA TRANSFORMATION DE L'ACTION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES SONT STABLES 35

A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 368 REFLÈTE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DANS UN CONTEXTE DE STABILISATION DES EFFECTIFS 36

B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DE PERSONNEL DÉDIÉS À LA TRANSFORMATION DE L'ACTION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES AU SEIN D'UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE NE SEMBLE PAS PERTINENT 36

SECONDE PARTIE : EN FORTE CROISSANCE ENTRE 2021 ET 2023, LE BUDGET DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* REVIENT À UNE TRAJECTOIRE CONVENTIONNELLE 39

I. APRÈS UNE TRÈS FORTE CROISSANCE EN 2024, LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES DIMINUE FORTEMENT EN 2025 41

II. LA DOTATION POUR *DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES* POURSUIT SON RETOUR À UNE TRAJECTOIRE CONVENTIONNELLE 42

EXAMEN EN COMMISSION 45

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE 51

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 **%** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le budget proposé pour la mission Transformation et fonction publiques s'élèverait en 2025 à 1 081,45 millions d'euros en AE et 800,58 millions d'euros en CP, soit une diminution de 172,10 millions d'euros en AE et 295,14 millions d'euros en CP par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2024, supérieure à l'annulation de crédits de 94,47 millions d'euros décidée en février 2024.

Les crédits demandés pour le programme 348 Performance et résilience des bâtiments de l'État sont en légère diminution en AE (– 4,91 %) et permettent la poursuite de projets de modernisation du parc immobilier de l'État, alors que le plan de rénovation des cités administratives devrait s'achever en 2025. Si la rapporteure spéciale salue les mesures proposées pour renforcer la performance énergétique du parc et sa rationalisation, elle considère que, pour contribuer à l'effort général de diminution des dépenses publiques en 2025, les travaux lourds devraient être recentrés sur les besoins les plus urgents.

Le budget du programme 349 Transformation publique fait l'objet d'une diminution de 46,74 % en AE et 32,71 % en CP, tenant à la forte baisse des crédits du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP). La rapporteure spéciale soulève des réserves quant au portage interministériel, assuré par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), de projets de modernisation de l'action des services de l'État.

Si les crédits du programme 148 Fonction publique sont stables par rapport à la LFI 2024, la rapporteure spéciale regrette la légère baisse du budget alloué à l'action sociale interministérielle (– 3,96 % en AE et – 6,83 % en CP). Elle souligne en outre l'importance de la concertation et du dialogue social dans la définition et le déploiement de la politique de ressources humaines au sein de la fonction publique.

La rapporteure spéciale s'interroge enfin sur la pertinence du programme 368 Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques, qui porte les seules dépenses de personnel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la DITP et du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

En diminution de 38,93 % en AE et 61,80 % en CP, le budget de la mission Crédits non répartis s'élèverait à 495 millions d'euros en AE et 195 millions d'euros en CP. La rapporteure spéciale se félicite du retour de cette mission à une trajectoire budgétaire conventionnelle pour la période 2025-2027, en cohérence avec l'évolution des circonstances par rapport à la période exceptionnelle 2020-2023.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
Programme 348 – *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*	709,84	674,96	*– 4,91 %*	527,87	360,30	*– 31,74 %*
Programme 349 – *Transformation publique*	145,46	77,48	*– 46,74 %*	162,82	109,57	*– 32,71 %*
Programme 352 – *Innovation et transformation numériques*	74,10	–	–	74,10	–	–
Programme 148 – *Fonction publique*	275,78	275,08	*– 0,25 %*	282,56	276,78	*– 2,05 %*
Programme 368 – *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*	48,37	53,93	*+ 11,50 %*	48,37	53,93	*+ 11,50 %*
Total	**1 253,55**	**1 081,45**	***– 13,73 %***	**1 095,72**	**800,58**	***– 26,94 %***
Total à périmètre 2025	**1 179,45**	**1 081,45**	***– 8,31 %***	**1 021,62**	**800,58**	***– 21,64 %***

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2025.

Plafond d'emplois :

● 540 ETPT sur le programme 368 (+ 26).

Schéma d'emplois :

● + 0 ETPT sur le programme 368.

Opérateurs :

● les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes : 51,37 millions d'euros en AE et en CP (+ 2,14 millions d'euros) ; 749 ETPT (+ 98).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

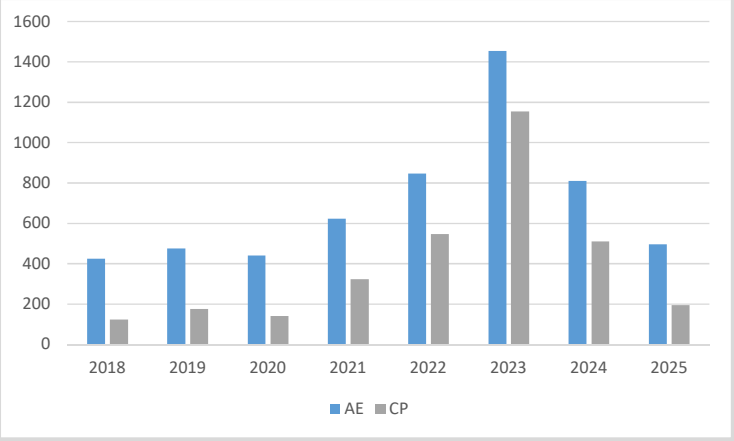
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
551 – Provision relative aux rémunérations publiques	285,53	70	– 75,48 %	285,53	70	– 75,48 %
552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	525	425	– 19,05 %	225	125	– 44,44 %
Total	810,53	495	– 38,93 %	510,53	195	– 61,8 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2025.

CRÉDITS VOTÉS EN LOIS DE FINANCES INITIALE SUR LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* (2019-2024) ET PRÉVISION POUR 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LA MISSION *TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES* SONT EN DIMINUTION PAR RAPPORT À 2024

La mission *Transformation et fonction publiques* a été créée en **loi de finances pour 2018** et placée sous la responsabilité du ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP). Elle a depuis vu son périmètre évoluer pratiquement tous les ans en loi de finances.

Elle comportait initialement deux programmes, dont les objectifs étaient de financer sur cinq ans des opérations de **rénovation lourde de bâtiments publics multi-occupants** ainsi que **des réformes structurelles des administrations publiques** :

– le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* ;

– le programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)*.

En **loi de finances pour 2019**, deux nouveaux programmes ont été intégrés dans le périmètre de la mission, le second sur initiative parlementaire :

– le programme 351 *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines (FAIRH)* ;

– le programme 352 *Fonds d'accélération des startups d'État (FAST)*.

En **loi de finances pour 2021**, le programme 148 *Fonction publique*, qui retrace les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine de la fonction ressources humaines, jusqu'alors rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, a été intégré à la présente mission. Par ailleurs, l'intitulé du programme 352 est devenu *Innovation et transformation numériques* pour mieux rendre compte de l'élargissement du champ d'action du programme, le FAST étant complété par un dispositif de recrutement d'entrepreneurs d'intérêt général (EIG) et d'experts numériques pour diffuser la culture de l'innovation numérique dans les ministères.

La **loi de finances pour 2022** a achevé le rattachement de l'ensemble des crédits du ministère au sein de la mission *Transformation et fonction publiques.* Elle a conduit à la création d'un nouveau programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques* qui porte exclusivement les crédits de personnel (figurant au titre 2) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et de la direction interministérielle de la

transformation publique (DITP). Le programme 351 a été supprimé à compter de 2022, ses crédits (20 millions d'euros en 2022) étant rattachés au programme 148.

La **loi de finances pour 2023** a modifié l'intitulé du programme 348, devenu *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, à la suite de l'ajout d'une action relative à la résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Par ailleurs, le FAIRH, rattaché au programme 148 en 2022, a été supprimé.

La **loi de finances pour 2024** a rattaché les crédits de l'Institut national du service public (INSP), jusqu'alors portés par le programme 148 *Fonction publique*, au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (mission *Direction de l'action du Gouvernement*), à la suite du transfert de la tutelle de l'établissement à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE). En outre, le financement du dispositif des conseillers numériques France services est désormais assuré par le programme 343 *Plan France Très haut débit* (mission *Économie*) et non plus par le programme 349 *Transformation publique.*

Le **projet de loi de finances (PLF) pour 2025** prévoit de transférer le programme 352 *Innovation et fonction publiques*, portant une partie des crédits de la Direction interministérielle du numérique (DINUM), en le fusionnant avec le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental,* rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, qui porte déjà les crédits de fonctionnement et emplois de cette direction.

Le budget demandé pour la mission *Transformation et fonction publiques* est en **baisse par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 : il s'élèverait à 1 081,45 millions d'euros en AE et 800,58 millions d'euros en CP, soit une diminution de 172,10 millions d'euros en AE et 295,14 millions d'euros en CP**.

Cette évolution ne tient pas au seul retrait des crédits du programme 352 *Innovation et fonction publiques,* qui s'établissaient à 74,10 millions d'euros en AE et CP en LFI 2024, mais résulte également de la diminution du budget des programmes 348 et 349, respectivement à hauteur de 34,89 et 67,98 millions d'euros en AE.

Cette diminution s'inscrit dans la continuité des **annulations de crédits décidées en février 2024, à hauteur de 94,47 millions d'euros en AE et CP pour la mission *Transformation et fonction publiques***.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
Programme 348 – *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*	709,84	674,96	*– 4,91 %*	527,87	360,30	*– 31,74 %*
Programme 349 – *Transformation publique*	145,46	77,48	*– 46,74 %*	162,82	109,57	*– 32,71 %*
Programme 352 – *Innovation et transformation numériques*	74,10	-	-	74,10	-	-
Programme 148 – *Fonction publique*	275,78	275,08	*– 0,25 %*	282,56	276,78	*– 2,05 %*
Programme 368 – *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*	48,37	53,93	*+ 11,50 %*	48,37	53,93	*+ 11,50 %*
Total	**1 253,55**	**1 081,45**	*– 13,73 %*	**1 095,72**	**800,58**	***– 26,94 %***
Total à périmètre 2025	**1 179,45**	**1 081,45**	*– 8,31 %*	**1 021,62**	**800,58**	***– 21,64 %***

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2025.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 *PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS* PERMETTENT LA POURSUITE DE PROJETS DE MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Initialement créé pour soutenir le plan de rénovation des cités administratives, puis amplifié à partir de 2023 dans le cadre du plan de résilience économique et sociale face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le **programme 348** ***Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*** a été pérennisé comme outil de modernisation du parc immobilier de l'État. Porté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), il contribue à offrir aux agents publics un **environnement professionnel de qualité, adapté à leurs missions et aux besoins des usagers**. Il vise également à intégrer les **objectifs de sobriété énergétique pour répondre aux enjeux de transition écologique et de réduction des dépenses**.

Le PLF 2025 porte le budget du programme 348 à **674,96 millions d'euros en AE, soit une diminution de 34,88 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en LFI 2024, dont le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 avait annulé 42,97 millions d'euros**. Cette légère baisse tient principalement à la forte diminution des crédits alloués à l'action 14 *Résilience*, que ne compense pas entièrement l'augmentation du budget de l'action 12 *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire.* **Elle est plus prononcée au niveau des CP, qui s'élèveraient à 360,3 millions d'euros contre 527,87 millions d'euros en LFI 2024**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 ENTRE 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
11 – *Études*	36	7	*– 80,56 %*	21,49	24,45	*+ 13,79 %*
12 – *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire*	368,29	646,46	*+ 75,53 %*	227,77	281,10	*+ 23,41 %*
13 – *Acquisitions, construction*	9,05	0	*– 100 %*	29	0	*– 100 %*
14 – *Résilience*	296,50	21,50	*– 92,75 %*	249,60	54,75	*– 78,07 %*
Total	**709,84**	**674,96**	**– 4,91 %**	**527,87**	**360,30**	***– 31,74 %***

Source : projet annuel de performances du programme 348 annexé au projet de loi de finances pour 2025.

La maquette budgétaire du programme 348 est maintenue, afin de permettre le suivi pluriannuel de la performance attendue du volet rénovation des cités administratives et des crédits consacrés à la résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs.

L'essentiel des dépenses financées par le programme 348 sont des dépenses d'investissement (titre 5). Il n'y a pas de crédits de dépenses de personnel (titre 2).

Les études (**action 11**) portent sur la connaissance détaillée du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs et sur les diagnostics concernant son évolution structurelle. Elles comprennent également, pour chaque projet immobilier de rénovation lourde :

– des diagnostics préalables à l'élaboration des programmes (études de structure, diagnostics amiante-plomb, études géotechniques) ;

– des prestations de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui peuvent s'étendre tout au long de l'opération (architecte, contrôle technique, etc.).

Les crédits de l'action 11 s'élèveraient à 7 millions d'euros en AE et 24,45 millions d'euros en CP. Pour le volet relatif aux cités administratives, étant donné l'avancement du plan, les dépenses d'études concernent avant tout des restes à payer pour des opérations de maîtrise d'œuvre ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les dépenses de travaux et gros entretien à la charge du propriétaire (**action 12**) correspondent aux travaux lourds de restructuration des bâtiments des cités administratives et des autres sites de l'État et de ses opérateurs, tels que le curage, le désamiantage, le gros œuvre, les couvertures et l'étanchéité, l'isolation, ou encore les menuiseries intérieures et extérieures.

Outre le financement de la fin des phases de travaux du plan de rénovation des cités administratives, les crédits ouverts au titre de l'action 12 visent le développement de projets immobiliers de nature similaire, sélectionnés selon les gains attendus en termes de diminution des émissions de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie, de densification des surfaces et d'efficience.

Enfin, l'action 12 portera en 2025 une contribution financière au dispositif pilote d'une foncière interministérielle, qui doit être mis en service au cours de l'année et reprendre, sur un périmètre réduit, les missions de propriétaire de l'État pour en moderniser le parc immobilier et accélérer sa transition écologique. Au titre de sa première année de fonctionnement, ce pilote fera l'objet d'un cofinancement par les crédits budgétés sur les programmes supports des entités occupant les bâtiments concernés.

Les crédits de l'action 12 seraient en hausse en 2025 et s'élèveraient à 646,46 millions d'euros en AE et 281,1 millions d'euros en CP.

En 2025, il n'est proposé l'ouverture d'aucun crédit au titre de **l'action 13**, le recours à l'acquisition ou à la construction ne devant intervenir que dans les cas où ces options sont plus vertueuses que la rénovation du point de vue tant budgétaire qu'environnemental.

Enfin, **l'action 14**, créée en loi de finances pour 2023, finance des opérations sur le patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs visant à réduire le niveau de consommation énergétique des bâtiments publics et à moderniser leur aménagement intérieur.

Ses crédits, en forte baisse, s'élèveraient à 21,5 millions d'euros en AE et 54,7 millions d'euros en CP.

A. LE PROGRAMME 348 PERMET DE FINANCER L'ACHÈVEMENT DU PLAN DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES, PRÉVU EN 2025, ET LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS IMMOBILIERS SIMILAIRES

1. Le programme 348 finance l'achèvement du plan de rénovation des cités administrative, prévu en 2025

Les crédits du programme 348 supportent en premier lieu le financement du **plan de rénovation des cités administratives de l'État**. Doté d'une **enveloppe fermée d'un milliard d'euros sur cinq ans**, ce plan a pour objectif d'améliorer les conditions de travail des agents publics, de moderniser les locaux des administrations publiques et d'assurer leur transition énergétique. Les cités administratives, au nombre de cinquante-six, constituent en effet un parc immobilier vieillissant, énergivore et peu adapté aux conditions modernes de travail des agents et à l'accueil du public, notamment concernant l'accès des personnes à mobilité réduite.

Les travaux envisagés doivent permettre à terme, d'une part, de faire baisser de 50 % les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments concernés et de 67 % le montant des factures énergétiques des services, et d'autre part, d'optimiser l'occupation des surfaces pour regrouper des services dans des espaces de travail modulables favorisant la mutualisation des équipes et des projets.

À l'issue des expertises de l'existant et des performances énergétiques attendues, puis d'un examen par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) des cinquante-deux projets déposés, **trente-neuf cités administratives ont été retenues en juillet 2019**, représentant une surface développée totale de 600 000 m². À terme, 239 000 m² de surface utile auraient été libérés, réduisant fortement les charges annuelles de loyers et d'exploitation, en particulier celles relatives à l'éclairage, au chauffage et à la climatisation.

Le nombre de cités administratives concernées a été ramené à trente-six entre 2022 et 2023. La rénovation de la cité administrative de Melun a été ajournée au profit d'une réflexion plus globale sur la stratégie immobilière de l'État dans cette commune. Les projets de Tours et de Brest ont été abandonnés en raison d'un dépassement des objectifs initiaux de calendrier et de budget. Les enveloppes budgétaires non consommées, s'élevant au total à environ 34 millions d'euros, ont été réaffectées pour financer la hausse des coûts des travaux de rénovation dans le contexte de la crise de la Covid-19 puis des conséquences de la guerre en Ukraine. Les premières cités administratives ont été réceptionnées en 2023.

ÉVOLUTION DE L'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES

	Au 30 août 2023	Au 30 août 2024
Marché global de performance ou marché de travaux notifié ou acquisition réalisée	922 millions d'euros pour 35 projets	992 millions d'euros pour 36 projets
Travaux en cours	30	21
Opérations de réception en cours	5	15

Source : projet annuel de performances du programme 348 annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Au 30 août 2024, 15 cités administratives avaient été réceptionnées. Il est prévu que sept cités administratives soient livrées avant la fin de l'année 2024, et quatorze autres avant la fin de l'année 2025, date à laquelle le plan de rénovation a vocation à s'achever.

Le tableau des pages suivantes récapitule l'état d'avancement des projets du plan de rénovation des cités administratives au 30 août 2024.

LISTE DES CITÉS ADMINISTRATIVES FAISANT L'OBJET D'UN PROJET AU TITRE DU PROGRAMME 348 ET ÉTAT D'AVANCEMENT AU 30 AOÛT 2024

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Enveloppe allouée au 30 août 2024 *(en euros)*	Mode de réalisation	PROJET EN MGP OU MCR	PROJET EN LOI MOP		État d'avancement au 30 août 2024	Date prévisionnelle de livraison
					Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature des marchés de MOE	Date de notification des marchés de travaux		
Agen	06/12/2018	Rénovation	11 450 000	MOP		sept-20	sept-21	Travaux	déc-24
Albi	18/12/2018	Rénovation	8 044 000	MGP	avr-21			**Réceptionné**	sept-23
Alençon	14/03/2019	Rénovation	9 532 000	MOP		avr-21	déc-22	Travaux	juin-25
Amiens	02/02/2018	Construction neuve	75 229 000	MGP	déc-20			**Réceptionné**	déc-23
Aurillac	06/12/2018	Rénovation	404 056	MOP		oct-20	déc-22	**Réceptionné**	août-23
Avignon	26/03/2019	Rénovation	15 221 000	MOP		déc-20	déc-22	Travaux	juin-25
Bar-le-Duc	18/04/2019	Rénovation	7 980 000	MOP		déc-20	déc-22	Travaux	déc-25
Besançon	27/11/2018	Rénovation	5 610 200	MOP		janv-20	mai-21	**Réceptionné**	mai-23
Bordeaux	06/12/2018	Rénovation	46 508 760	MOP		avr-20	avr-21	Travaux	mars-25
Bourges	14/05/2019	Rénovation	4 192 000	MOP		avr-21	juin-24	Travaux	juil-25
Brest	14/05/2019	Rénovation	*241 328*	MOP	projet arrêté				
Cergy-Pontoise	05/02/2019	Rénovation	16 290 000	MOP		nov-19	sept-21	Travaux	déc-25
Charleville-Mézières	28/05/2019	Rénovation	2 710 000	MOP		juin-20	juil-21	**Réceptionné**	juil-23
Clermont-Ferrand	10/04/2019	Rénovation	3 445 000	MOP		déc-20	avr-22	**Réceptionné**	déc-23
Colmar	11/01/2019	Rénovation	31 456 778	MGP	nov-20			Travaux	déc-24
Dijon	28/05/2019	Rénovation	4 296 000	MOP		mars-21	avr-23	Travaux	févr-25

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Enveloppe allouée au 30 août 2024 *(en euros)*	Mode de réalisation	PROJET EN MGP OU MCR	PROJET EN LOI MOP		État d'avancement au 30 août 2024	Date prévisionnelle de livraison
					Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature des marchés de MOE	Date de notification des marchés de travaux		
Grenoble	10/04/2019	Rénovation	8 392 000	MOP		mars-21	dec-22 févr-23	Travaux	avr-25
Guéret	11/01/2019	Rénovation	5 485 000	MOP		mars-21	dec-22	**Réceptionné**	juil-24
La Rochelle	10/04/2019	Rénovation	6 180 000	MOP		mai-21	déc-22	Travaux	oct-24
Lille	11/01/2019	Construction neuve	149 400 000	MGP	juin-21			**Réceptionné**	déc-23
Limoges	05/02/2019	Rénovation	1 699 000	MOP		mars-21	oct-22	**Réceptionné**	nov-23
Lyon	14/03/2019	Construction neuve	92 239 000	MGP	juin-21			**Réceptionné**	févr-24
Mâcon	26/03/2019	Rénovation	9 710 000	MOP		déc-20	déc-22	Travaux	juin-25
Melun	18/01/2019	Rénovation	*317 000*	MOP	projet arrêté				
Metz	18/12/2018	Rénovation	7 732 000	MOP		juin-20	oct-22	Travaux	nov-24
Mulhouse	18/01/2019	Rénovation	19 147 000	MGP	mars-21			**Réceptionné**	juil-23
Nancy	14/05/2019	Rénovation	34 500 000	MGP	sept-21			Travaux	mars-2025
Nantes	22/03/2018	Construction neuve	49 285 000	MGP	sept-21			**Réceptionné**	juil-24
Orléans	14/05/2019	Rénovation	37 659 000	MGP	juin-21			Travaux	juil-25
Périgueux	21/02/2019	Rénovation	7 226 000	MOP		avr-21	nov-22	**Réceptionné**	août-24
Rouen	09/11/2017	Rénovation	118 194 114	MCR	déc-19			**Réceptionné**	juil-24
Saint-Lô	10/04/2019	Rénovation	3 816 340	MOP		mars-21	déc-22 fév-23	Travaux	nov-24
Soissons	18/04/2019	Rénovation	2 977 000	MOP		nov-20	mai-23	Travaux	déc-24

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Enveloppe allouée au 30 août 2024 *(en euros)*	Mode de réalisation	PROJET EN MGP OU MCR	PROJET EN LOI MOP		État d'avancement au 30 août 2024	Date prévisionnelle de livraison
					Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature des marchés de MOE	Date de notification des marchés de travaux		
Strasbourg	25/01/2019	Rénovation	54 700 000	MGP	mars-21			Travaux	juil-25
Tarbes	18/04/2019	Rénovation	5 166 000	MOP		mai-21	nov-22	**Réceptionné**	août-24
Toulon	25/01/2019	Rénovation	37 086 000	MGP	févr-23			Travaux	Sept-25
Toulouse	28/05/2019	Construction neuve	89 920 000	MGP	avr-22			Travaux	oct-24
Tours	25/01/2019	Rénovation	*725 894*	MOP	projet arrêté				
Tulle	14/05/2019	Rénovation	8 105 000	MOP		févr-21	déc-22	Travaux	janv-25

2. Le programme 348 finance le développement de nouveaux projets de modernisation du parc immobilier de l'État

Le plan de rénovation des cités administratives devant s'achever en 2025, le projet 348 supportera également le financement de **projets immobiliers similaires afin de poursuivre la politique de modernisation du parc immobilier de l'État**.

89 opérations de rénovation, visant tant l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier de l'État que sa densification, ont été sélectionnées en 2024. Les crédits proposés pour 2025 financeront donc des dépenses d'études préalables et le lancement des marchés de travaux de ces opérations.

Ces crédits permettront également de sélectionner de nouveaux projets ayant fait l'objet d'études de faisabilité en 2024.

B. LE PROGRAMME 348 POURSUIT ÉGALEMENT LE FINANCEMENT D'ACTIONS CIBLÉES SUR LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET L'ÉVOLUTION DES MODES DE TRAVAIL

Crée en 2023, l'action 14 *Résilience* finance des actions ciblées visant l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier de l'État et son adaptation aux nouvelles modalités de travail.

En 2023, un appel à projets doté d'une enveloppe de 150 millions d'euros (dit « **Résilience II** ») a été lancé pour mener à bien les opérations du plan de sobriété énergétique sur le parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Une nouvelle série d'opérations ont été retenues en 2024 dans le cadre du plan de rénovation énergétique, pour une mise en œuvre jusqu'au début de l'année 2025. Il est estimé que la totalité des AE seront consommés à la fin de l'année 2024.

En outre, pour améliorer la gestion énergétique des sites et bâtiments de l'État, l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) intervient auprès des gestionnaires de bâtiments en soutien opérationnel et dans la préconisation de travaux d'investissements prioritaires à forte efficience énergétique. Cet appui, qui prend la forme d'une « task force » mise en place au sein de l'AGILE, a fait l'objet d'une convention avec l'État en 2023, prorogée jusqu'à la fin de l'année 2025, pour 2,9 millions d'euros en CP en 2025.

Enfin, des démarches exemplaires en termes d'aménagements intérieurs sont également financées sur le programme 348. À ce titre, 43 opérations sélectionnées dans le cadre de l'appel à projets « Nouveaux Espaces de Travail » ont été cofinancées à hauteur de 10 millions d'euros en février 2023. 4 millions d'euros de CP sont inscrits pour 2025 au titre de cet appel à projets. Un nouvel appel à projets lui a succédé en 2024 et intègre l'objectif de réduction des surfaces, pour 15 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP.

Alors que de nombreux projets soutenus par le programme 348 sont en cours d'achèvement, la rapporteure spéciale constate que les années 2024 et 2025 constituent un moment charnière pour ce programme. **Elle soutient ainsi la poursuite des efforts de modernisation du parc immobilier de l'État, par sa densification et l'amélioration de sa performance énergétique**.

La rapporteure spéciale considère toutefois qu'afin de **contribuer à la baisse des dépenses publiques, les travaux lourds doivent être recentrés sur les besoins les plus urgents**.

II. LA BAISSE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 349 *TRANSFORMATION PUBLIQUE* TIENT À LA FORTE DIMINUTION DU BUDGET DU FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Piloté par la direction interministérielle à la transformation publique (DITP), le **programme 349 *Transformation publique*** finance ses **dépenses autres que celles de personnel** (dépenses hors titre 2) et le **fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)**, à vocation interministérielle. Il contribue également au financement du réseau des laboratoires d'innovation territoriale, de la communication des préfets sur la territorialisation des résultats de l'action publique, de l'animation et de la communication des maisons France services, et du renouveau démocratique.

Si la rapporteure spéciale constate l'utilité des actions menées par la DITP, avec comme objectif la réduction des dépenses et le renforcement de leur efficience, elle s'interroge sur leur portage et leur pilotage. Elle considère en effet que **certains programmes de transformation de l'action publique pourraient être portés directement par les services de l'État concernés, au plus près du terrain**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 ENTRE 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
01 – *Fonds pour la transformation de l'action publique*	123,01	53,53	*– 56,49 %*	140,37	85,62	*– 39,01 %*
02 – *Accompagnement du changement de l'action publique*	20,65	22,45	*+ 8,72 %*	20,65	22,45	*+ 8,72 %*
04 – *Renouveau démocratique*	1,8	1,5	*– 16,67 %*	1,8	1,5	*– 16,67 %*
Total	**145,46**	**77,48**	***– 46,74 %***	**162,82**	**109,57**	***– 32,71 %***

Source : projet annuel de performances du programme 349 annexé au projet de loi de finances pour 2025.

En 2025, les crédits alloués au programme 349 s'élèveraient à **77,48 millions d'euros en AE et 109,57 millions d'euros en CP, soit une diminution respective de 67,98 et 53,25 millions d'euros**, supérieure aux 10,27 millions d'euros de crédits annulés en février 2024.

Cette diminution s'explique essentiellement par le mouvement baissier des crédits alloués au FTAP depuis 2024.

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE FTAP SONT EN FORTE DIMINUTION

Créé en 2017, le FTAP est un levier d'investissement visant à **accélérer la transformation des métiers de l'administration en s'appuyant sur les leviers du numérique et de l'innovation**. Il s'adresse aux projets d'envergure nationale portés par des administrations centrales, des opérateurs ou des services déconcentrés de l'État. Le critère de rentabilité associé aux projets sélectionnés est primordial. À ce titre, le FTAP poursuit trois objectifs :

– **améliorer la qualité des services publics** en renforçant la confiance entre l'usager et l'administration, notamment par la simplification des procédures administratives grâce à la transformation numérique ;

– **offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé**, en les impliquant dans la définition et le suivi des transformations ;

– **participer pleinement à l'effort de maîtrise de la dépense publique**.

1. Le processus de sélection du FTAP a été amélioré depuis 2022

Le FTAP a été reconduit sur la période 2023-2025 avec une nouvelle enveloppe de 330 millions d'euros.

La mise en place de cette nouvelle enveloppe a permis de préciser certains critères de sélection ainsi que les modalités de sélection des projets. Ainsi, les dossiers candidats sont désormais examinés au fil de l'eau, jusqu'à épuisement des ressources disponibles, par un **comité d'investissement**, et non plus à l'issue d'appels d'offres :

– **pour un financement inférieur à 1,5 million d'euros**, une décision est rendue par le délégué interministériel à la transformation publique et approuvée par le comité d'investissement. Le ministre de la transformation et de la fonction publiques est informé de la décision ;

– **pour un financement supérieur à 1,5 million d'euros**, le ministre de la transformation et de la fonction publiques peut décider soit d'approuver directement les dossiers qui ont été sélectionnés par le comité d'investissement, soit de réunir le comité d'investissement sous sa présidence pour examiner les projets présélectionnés par le comité et désigner les lauréats.

L'année 2023 a été l'occasion de poursuivre les actions de simplification : le dossier de candidature a été simplifié et l'introduction d'une « fiche d'idéation » a permis de créer une étape d'éligibilité ne nécessitant pas d'investir dans la rédaction et l'examen d'un dossier complet de candidature. Désormais, seuls les dossiers « prêts à signer » sont soumis à l'approbation du comité d'investissement, organisé à six reprises en 2023, pour l'octroi d'un financement.

Les **critères d'éligibilité** s'inscrivent dans la continuité des années précédentes : le retour sur investissement, les bénéfices pour les agents et les usagers, le potentiel de mutualisation et la structuration du projet demeurent les principaux facteurs de sélection.

Le **cahier des charges** reprend celui des années précédentes et le complète sur plusieurs aspects :

– le FTAP permet désormais de financer une phase de cadrage, une phase expérimentale, ou encore un prototype opérationnel de projets qui présentent un intérêt mais dont le dossier de candidature ne paraît pas totalement abouti ;

– les projets doivent présenter un taux de ressources internes consacrées au projet d'un minimum de 30 %, seuil en dessous duquel la maîtrise de la réalisation du projet par le commanditaire ne peut pas être assurée.

Une fois sélectionnés, **les projets lauréats font l'objet d'une contractualisation**. Depuis 2023, le **plafond de co-financement par le FTAP est passé de 75 à 50 %,** afin de mieux assurer l'implication et la responsabilité des administrations dans le déroulement des projets qu'elles soutiennent.

En juillet 2022, la DITP s'est donnée comme objectif de **parvenir à la signature des contrats de transformation du FTAP dans un délai maximal de deux mois** après la décision du comité d'investissement d'attribuer un financement. À défaut, le cahier des charges du FTAP prévoit le retrait de l'approbation.

Le processus d'élaboration et de signature des contrats a été revu et simplifié pour faciliter l'atteinte de cet objectif. En outre, si le projet n'a pas démarré effectivement et si les premiers crédits ne sont pas consommés dans les six mois suivant la notification de la décision du comité d'investissement, le contrat et l'allocation des fonds sont caducs.

Sur l'ensemble des projets financés par le FTAP depuis 2018, **11 d'entre eux étaient classés en mai 2024 en « vigilance accrue** » par le secrétariat général du FTAP, pour un montant total financé de 64 millions d'euros. Après qu'a été effectuée une revue de portefeuille des projets FTAP en mai 2024, un de ces projets s'est terminé et sept ont vu leur financement arrêté ; les trois projets restant font l'objet d'un suivi resserré par le secrétariat général du FTAP.

2. Le suivi de la performance et des économies apportées par le FTAP a été renforcé

La maquette de performance relative au FTAP, qui n'évolue pas en 2025, s'articule autour de deux objectifs :

– objectif n° 1 : ***s'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds pour la transformation de l'action publique*** ;
– objectif n° 2 : ***s'assurer de l'efficacité des projets financés***.

Concernant l'indicateur 1.1, mesurant l'efficience du FTAP, la cible du sous-indicateur « Délai d'instruction moyen des projets » est fixée à 45 jours pour 2025. La réalisation était de 90 jours en 2022 : les délais de sélection avaient été affectés par l'évolution de cahier des charges et de la gouvernance en fonction du montant de financement demandé par un porteur de projet. Ce rythme a vocation à s'accélérer du fait de l'intégration complète des modifications récentes. **Pour 2025, comme pour 2024, la DITP s'est fixé l'objectif de contractualiser 100 % des dossiers retenus pour le FTAP dans les six mois suivant la sélection.**

Concernant l'indicateur 2.1, relatif à l'impact des projets, deux sous-indicateurs permettent de **percevoir de manière différenciée l'impact direct des projets sur les usagers, d'une part, et sur les agents, d'autre part**. Les cibles, qui sont maintenues chacune à 80 % pour 2025, reflètent l'accent mis sur l'accompagnement de nouvelles politiques prioritaires susceptibles d'influencer ces deux aspects.

L'indicateur 2.2, relatif à la mise en œuvre des projets, est divisé en deux sous-indicateurs : l'un porte sur la **part des projets achevés**, tandis que le second mesure le **retour sur investissement (ROI) constaté des projets financés.** Le premier sous-indicateur permet de mesurer la montée en charge du FTAP : en 2020, aucun projet n'était achevé alors que **75 % des projets sont achevés en 2024 et que 95 % devraient l'être en 2025.** Le second sous-indicateur prévoit **un ROI « constaté » cible de 1,40 euro pour 2022**, c'est-à-dire que chaque euro investi par le FTAP devrait générer 1,40 euro d'économies. Les économies obtenues et envisagées sont présentées de manière consolidée dans le tableau ci-après.

PRÉVISIONS D'ÉCONOMIES RÉALISÉES GRÂCE AU FTAP (AU MOIS D'AVRIL 2024)

	Réduction du nombre d'ETP en base annuelle	Réduction de la masse salariale en base annuelle (*)	Nombre d'ETP redéployés en base annuelle	Valorisation de la masse salariale en base annuelle correspondant aux ETP redéployés (*)	Économies de fonctionnement en base annuelle hors T2 (*)	Dépenses d'investissement évitées (*)	Économies indirectes (*)	Nouvelles recettes (*)
Prévisions initiales	4 991	221,9	2 571	159,5	968,4	19,8	224,3	584,1
Résultats obtenus à ce jour	2 290	100,7	1 072	39	294,2	–	–	49,5
Réévaluation des prévisions	5 162	255,5	5 546	202,3	493,4	56,1	528,8	166,9

(*) en millions d'euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

3. En l'absence de nouveaux investissements, les crédits alloués au FTAP sont en forte diminution

En 2024, aucun comité d'investissement n'a été organisé : les fonds disponibles ont été fléchés vers le financement des anciens projets et 25 millions d'euros de crédits de reports ont été fléchés vers le Fonds vert de l'État (FVE). Ce dernier doit accélérer la mise en œuvre du Plan de transformation écologique de l'État, prévu par la circulaire de la Première ministre du 21 novembre 2023, avec comme objectif d'assurer la trajectoire de décarbonation des services publics visant à réduire de 22 % les émissions de gaz à effet de serre en 2027 par rapport à 2022.

En 2025, les crédits alloués au FTAP visent essentiellement à **terminer l'apurement de la première série de projets sélectionnés et le financement de ceux retenus en 2023**.

Les montants alloués à **l'action 01** ***Fonds pour la transformation de l'action publique*** **sont donc en forte baisse**. Le PLF pour 2025 prévoit des crédits de **53,53 millions d'euros en AE et 85,62 millions d'euros en CP**, contre 123,01 et 140,37 millions d'euros respectivement en AE et en CP en LFI 2024.

B. LE PLF 2025 PROPOSE DE CONFORTER LES MOYENS DE LA DITP

L'action 02 ***Accompagnement du changement de l'action publique*** porte les crédits hors titre 2 de la **DITP**. Cette dernière coordonne et met en œuvre le programme de transformation publique au bénéfice des usagers, des agents publics et des contribuables, afin de rendre l'action publique plus proche, plus simple et plus efficace.

La DITP assure le déploiement de la **plateforme « Services publics + »**, qui permet de recueillir des avis, documents et témoignages des usagers dans une démarche d'amélioration continue des services publics. La gouvernance est assurée par un comité de pilotage de la qualité des services publics. Les objectifs pour 2025 seront

de donner une nouvelle dimension aux fonctionnalités offertes par la plateforme, avec l'appui d'outils plus robustes de manipulation et d'exposition de données à grande échelle, à travers la mise en place de tableaux de bord de suivi de la qualité du service rendu et le recours à l'intelligence artificielle.

En outre, la DITP participe au **suivi territorialisé de la mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement** afin que leurs effets soient effectivement perçus par les Français dans leur vie quotidienne dans l'ensemble des territoires, jusqu'au dernier kilomètre. Ce suivi territorialisé s'appuie sur des outils de pilotage par la donnée, combinant le tableau de bord interministériel « **PILOTE** » et le **baromètre des résultats de l'action publique**. Mis en place le 1er janvier 2021, le tableau de bord « PILOTE » permet aux administrations centrales et déconcentrées de s'accorder sur des objectifs territorialisés, de partager les résultats obtenus et de faire remonter au Gouvernement les difficultés et blocages rencontrés sur le terrain. Le baromètre des résultats de l'action publique permet d'afficher les objectifs et résultats des politiques prioritaires dans chaque territoire.

Enfin, le programme 349 finance à hauteur de 1,5 million d'euros les recrutements au sein des laboratoires d'innovation territoriale, lieux d'échange dont l'objectif est de faciliter l'émergence et l'expérimentation de projets d'innovation publique au plus près des besoins des usagers et des agents.

En hausse de 1,8 million d'euros en AE et en CP, **les crédits de l'action 02 du programme 349 s'établiraient à 22,45 millions d'euros en AE et en CP en 2025**.

C. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU CENTRE INTERMINISTÉRIEL DE LA PARTICIPATION CITOYENNE SERAIENT EN BAISSE

L'action 04 du programme 349 porte les engagements du Gouvernement en matière de renouveau démocratique, essentiellement par le financement des dépenses de fonctionnement du **centre interministériel de la participation citoyenne (CITP)**. Placé sous l'autorité du ministre chargé du renouveau démocratique, ce dernier a pour mission de mettre en œuvre les démarches de participation menées volontairement par l'État. La DITP accompagne notamment le CIPC dans la conception et le déploiement de l'application mobile Agora, qui permet aux citoyens de participer régulièrement à des consultations du Gouvernement et de poser des questions aux membres du Gouvernement.

Après une très forte hausse en 2024, le PLF pour 2025 porterait **une baisse de 0,3 million d'euros en AE et en CP du budget de l'action 04**, qui s'élèverait à **1,5 million d'euros en AE et en CP**.

III. LE BUDGET DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE*, STABLE PAR RAPPORT À 2024, CONFORTERAIT LES MOYENS ALLOUÉS À LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Le programme 148 *Fonction publique*, piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) porte les moyens financiers alloués aux trois actions interministérielles suivantes : la formation des fonctionnaires, l'action sociale interministérielle et l'appui aux politiques de ressources humaines.

Si le programme 148 ne couvre qu'une partie restreinte de la politique de ressources humaines de la fonction publique, la rapporteure spéciale souhaite insister sur deux points d'attention relatifs à cette politique.

En premier lieu, la rapporteure spéciale souligne **l'importance de la concertation et du dialogue social** en matière de définition et de déploiement de la politique de ressources humaines au sein de la fonction publique. À cet égard, elle sera attentive à la mise en œuvre de l'agenda social transmis par le ministre de la fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique aux organisations syndicales le 15 octobre 2024.

En second lieu, la rapporteure spéciale considère que **les efforts fournis en faveur de l'attractivité de la fonction publique doivent être poursuivis afin de capter et de conserver les profils les plus compétents**. Si la rémunération est un enjeu majeur en matière d'attractivité, cette dernière peut également, à rémunération constante, être renforcée en proposant aux agents publics une offre plus souple de déroulé de carrière ainsi que des actions d'amélioration de leurs conditions de travail et de vie.

À ce titre, la rapporteure spéciale regrette la réduction des crédits affectés à l'action sociale interministérielle en PLF 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 ENTRE 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
01 – *Formation des fonctionnaires*	88,78	93,13	*+ 4,90 %*	88,78	93,13	*+ 4,90 %*
02 – *Action sociale interministérielle*	158,10	151,85	*– 3,96 %*	164,77	153,51	*– 6,83 %*
04 – *Appui et innovation des ressources humaines*	28,89	30,10	*+ 4,19 %*	29,01	30,14	*+ 3,86 %*
Total	**275,78**	**275,08**	***– 0,25 %***	**282,56**	**276,78**	***– 2,05 %***

Source : projet annuel de performances du programme 148 annexé au projet de loi de finances pour 2025.

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS CONFORTENT LES MOYENS ALLOUÉS À LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES ET À LA PROMOTION D'UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DES PROFILS DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Les IRA bénéficient de moyens renforcés en faveur de la formation des fonctionnaires

Les **cinq IRA de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes** constituent le dispositif interministériel et mutualisé de recrutement et de formation initiale de l'encadrement intermédiaire de la filière administrative de l'État. Ils participent à l'organisation des trois concours d'accès et gèrent la phase d'admission des candidats, mettent en œuvre des préparations à ces concours, forment les élèves-attachés et proposent des actions de formation continue des agents publics de l'État.

En 2024, la subvention pour charges de service public (SCSP) affectée aux IRA, à hauteur de 47 millions d'euros, était complétée par des transferts de 2,2 millions d'euros.

Le PLF 2025 prévoit un rebasage de la SCSP afin de prendre en compte notamment les surcoûts antérieurs non compensés depuis 2022 et tenant à l'inflation, à la hausse de l'indemnité de maintien de rémunération (IMR) et aux mesures salariales générales dans la fonction publique. **La SCSP s'élèverait ainsi à 51,4 millions d'euros, en hausse de 4,4 millions d'euros par rapport à 2024.**

Les crédits totaux alloués par le programme 148 aux IRA sont ainsi en hausse de 4 %.

Le plafond d'emplois pour 2025 est fixé à 749 ETPT, contre 651 en 2024, afin d'intégrer la hausse du nombre d'élèves (+ 93 ETPT) et du personnel permanent (+ 5 ETPT).

Sont également inscrits **0,5 million d'euros en AE et CP au titre de l'organisation du concours d'accès aux IRA**. Depuis 2024, les modalités de recrutement des IRA prévoient l'organisation d'une promotion annuelle unique.

La réforme du recrutement et de la scolarité des IRA

Intervenue en 2024 pour une application à la promotion entrante au 1er janvier 2025, la réforme des IRA met fin au système des deux concours annuels instauré en 2019 : à partir de 2024, la périodicité des concours des IRA passe à une session annuelle unique, sans impact négatif sur le nombre de personnes formées. À compter du prochain concours d'accès, l'entrée en scolarité se fera au 1er septembre.

Cette réforme conserve les principes fondamentaux retenus en 2019 : l'approche par compétences, l'accompagnement individualisé des élèves et le caractère professionnalisant de la formation. Elle permet toutefois un meilleur alignement sur les besoins des administrations.

À compter de 2025, la période de formation des élèves attachés d'administration sera portée à quatorze mois compte tenu de l'allongement de la scolarité de six à huit mois. Cette dernière comprendra un stage de six semaines au sein d'une administration d'emploi. À l'issue de leur scolarité, les élèves seront ensuite affectés en administration en tant qu'attachés stagiaires pour une période de six mois, la phase de pré-affectation de deux mois ayant été supprimée.

Enfin, dans le cadre du déploiement du grand plan de formation à la transition écologique de l'ensemble des agents de la fonction publique d'État, le PLF 2025 prévoit **un million d'euros de crédits supplémentaires pour les actions de formation interministérielle**, soit un total de 3,2 millions d'euros en AE et CP.

2. Les crédits affectés aux dispositifs « Talents » sont reconduits

En 2025, les crédits destinés à mettre en œuvre la politique d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics sont stables par rapport à la LFI 2024. Ils s'élèveraient donc à **20,5 millions d'euros en AE et CP : 12,2 millions d'euros pour les Classes Prépa Talents et 8,3 millions d'euros pour les bourses Talents**.

Élément central du plan « Talents du service public », les « **Prépas Talents** » accueillent des étudiants parmi les plus méritants de l'enseignement supérieur ainsi que des demandeurs d'emploi pour les préparer aux concours de l'encadrement supérieur, et de catégorie A et B de la fonction publique.

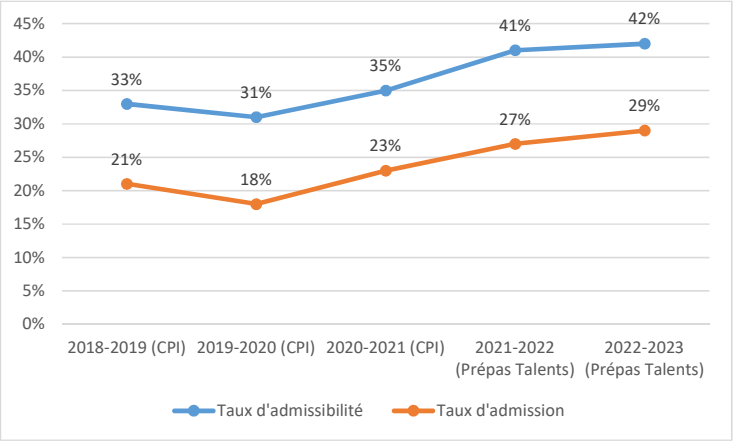
La sélection des candidats est fondée sur des conditions de ressources (1), de mérite académique et de motivation. Outre un soutien financier, les « Prépas Talents » permettent aux élèves de bénéficier d'un accompagnement renforcé et de se voir proposer des solutions d'hébergement et de restauration.

Le nombre de « Prépas Talents » s'élève à 100 en 2024, contre 103 en 2023 mais 74 en 2021. La capacité d'accueil a augmenté de près de 400 places offertes depuis 2021 pour s'établir à 1 984 en 2024.

(1) Seules les personnes percevant des revenus inférieurs à ceux fixés pour obtenir une bourse de l'enseignement supérieur peuvent être admises en Prépa Talents.

Les résultats obtenus par les « Prépa Talents sont encourageants, comme en témoignent les bilans annuels élaborés par la DGAFP et portant sur les taux d'admissibilité et d'admission aux concours des élèves des classes préparatoires intégrées (CPI) puis des « Prépas Talents » qui les ont remplacées.

ÉVOLUTION DES TAUX DE RÉUSSITE AUX CONCOURS DES ÉLÈVES EN CPI PUIS EN PRÉPAS TALENTS ENTRE 2018 ET 2023



Source : commission des finances d'après le questionnaire budgétaire.

Le plan « Talents du service public » prévoit également l'allocation de **bourses Talents**, soutien financier recouvrant deux dispositifs :

– les bourses Talents de droit commun, accordées aux personnes préparant un concours en dehors d'une « Prépa Talents », d'un montant annuel de 2 000 euros ;

– les bourses Talents « Prépas Talents » destinées aux préparationnaires présents dans les cycles de formation « Prépas Talents », d'un montant annuel de 4 000 euros versé en deux fois.

B. LES CRÉDITS DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE SONT EN LÉGÈRE BAISSE

L'action sociale interministérielle représente 55,2 % des crédits du programme 148. Elle permet de renforcer la **convergence entre ministères** en offrant un **socle commun de prestations à l'ensemble des agents publics**. À la fois individuelles et collectives, ces prestations visent à améliorer, directement ou indirectement, les **conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles**.

Les mesures d'économies budgétaires arbitrées sur le programme 148 ont essentiellement porté sur les dispositifs d'action sociale. **Les crédits alloués à l'action 02 *Action sociale interministérielle* s'établiraient ainsi en 2025 à 151,8 millions d'euros en AE (– 3,96 % par rapport à 2024) et 153,5 millions d'euros en CP (– 6,83 %).**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 DESTINÉS AU FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE ENTRE 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

Action sociale interministérielle		2024 LFI		2025 PLF	
		AE	*CP*	*AE*	*CP*
Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)		**124,6**	**124,7**	**134,3**	**134,5**
Aides aux familles	Chèque vacances	32,8	32,7	31,0	31,0
	CESU garde d'enfants	40,1	40,1	35,9	35,9
	Réservations de places en crèche	29,7	29,7	30,3	30,3
	Rentes Éducation			15,0	15,0
Logement	Réservations de logements sociaux	0,0	0,2	0,0	0,2
	Aide à l'installation des personnels de l'État	14,4	14,4	14,5	14,5
	Logement d'urgence	0,9	0,9	0,9	0,9
	AMOA logement	1,0	1,0	1,0	1,0
SRIAS		5,7	5,7	5,7	5,7
Dépenses d'investissement		**26,7**	**33,2**	**8,0**	**9,5**
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)		26,7	33,2	8,0	9,5
Dépenses d'intervention		**6,9**	**6,9**	**9,6**	**9,6**
Aide aux retraites	Aide au maintien à domicile	6,9	6,9	9,6	9,6
Total Action 02		**158,1**	**164,8**	**151,8**	**153,5**

Source : questionnaire budgétaire.

1. Les prestations d'action sociale individuelles sont en légère hausse en raison de la création du dispositif des rentes éducation

En 2025, cinq prestations d'action sociale individuelles seraient financées à hauteur de **112,2 millions d'euros en AE et CP, contre 100,7 millions d'euros en 2042.**

a. Les aides aux familles existantes sont recentrées mais complétées par les rentes éducation créées en 2024

Le **chèque-vacances** est une prestation d'aide au financement des loisirs ou des vacances, versée aux agents actifs et retraités de l'État remplissant les conditions d'attribution et remise sous forme de titres de paiement spécialisés. Il repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'État à hauteur de 10, 15, 20, 25 ou 30 % selon le revenu fiscal de référence (RFR) de l'agent. Les agents de moins de 30 ans bénéficient d'une bonification de 35 %. En outre, un barème spécifique à destination des agents affectés dans les départements d'outre-mer (DOM) a été mis en place à compter de 2015.

Le recentrage du bénéfice du chèque-vacances, à compter du 1er octobre 2023, sur les seuls agents de l'État en activité, a pour conséquence la diminution des crédits alloués à ce dispositif. Ces derniers s'élèveraient en 2025 à **30,8 millions d'euros en AE et CP pour 106 000 bénéficiaires**.

Le **chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants de moins de 6 ans** est destiné à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Versée sous la forme de chèques emploi-service universels préfinancés, cette prestation prend en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans durant leurs heures de travail.

Dans un contexte de redressement de la trajectoire du dispositif du CESU, la dépense estimée pour 2025 s'élève à **35,7 millions d'euros en AE et CP**, contre 40,1 millions d'euros en 2024.

Enfin, **15 millions d'euros** seraient affectés au dispositif des **rentes éducation**, créé par le décret n° 2024-555 du 17 juin 2024 relatif aux garanties en matière de risque décès des agents publics de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État. Ce dispositif permet aux enfants des agents de l'État décédés de prétendre au bénéfice d'une rente temporaire d'un montant de 2 318,40 euros pour les enfants mineurs et de 6 955,20 euros pour les enfants majeurs de moins de 27 ans scolarisés, apprentis ou alternants.

b. Les crédits de l'aide au logement sont stables

L'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) est destinée à accompagner l'accès au logement locatif des agents entrant dans la fonction publique de l'État en prenant en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail : premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement. Le montant de l'aide est de 1 500 euros pour les agents résidant en zone ALUR ou exerçant leurs fonctions au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), et de 200 euros dans les autres cas.

Les crédits prévus pour 2025 sont stables par rapport à 2024 : **ils s'élèveraient à 14,4 millions d'euros en AE et CP et bénéficieraient à environ 13 800 agents**.

c. L'augmentation du budget de l'aide au maintien à domicile suit l'évolution de la démographie

Dans le cadre de la politique de prévention et d'accompagnement du risque dépendance des personnes socialement fragilisées, l'**aide au maintien à domicile** (AMI) permet de soutenir les pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocations de l'aide à l'autonomie. Elle est versée sous condition de ressources, après élaboration d'un plan d'aides personnalisé (PAP) établi par une structure évaluatrice, comme pour les salariés retraités.

Le budget de l'AMI s'élèverait à **9,6 millions d'euros en AE et en CP en 2025, en augmentation par rapport au budget 2024 de près de 40 % (+ 2,7 millions d'euros)** afin de correspondre à l'évolution démographique des agents de l'État.

2. La baisse des crédits affectés aux prestations d'action sociale collectives est portée par la réduction des dépenses d'investissement relatives aux restaurants inter-administratifs

a. La dynamique de la politique de réservation de places en crèches se poursuit en 2025

La politique de réservation de places en crèches a été renforcée à partir de 2008 et connaît depuis une forte dynamique. Elle permet aux agents de **bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins**, et non exclusivement dans leur commune de résidence. Les contrats sont passés au niveau déconcentré, avec des structures d'accueil implantées dans des aires adaptées aux besoins des agents et non exclusivement dans leur commune de résidence. En 2024, le parc est constitué d'environ **5 050 places**, contre 4 700 places en 2022.

Les crédits consacrés à la réservation de places en crèches sont en hausse de 0,5 million d'euros en 2025, pour tenir compte de l'augmentation du coût moyen des places, et s'élèveraient à **30,2 millions d'euros en AE et CP**. À cette dotation s'ajoutent 6 millions d'euros ouverts sur fonds de concours.

b. Les investissements en faveur des restaurants inter-administratifs (RIA) seraient fortement réduits

Le programme de remise aux normes et de rénovation des RIA sera poursuivi en 2025 par des opérations pluriannuelles engagées dans une partie du parc des 86 RIA. Les livraisons des projets prévus dans le cadre du Grand Plan d'investissement et du plan de relance se sont achevées en 2024. Dans ce contexte, les dépenses d'investissement en faveur des RIA reviennent à une trajectoire classique consistant à ne financer que des dépenses d'entretien courant, à l'exclusion de toute autre dépense d'investissement de plus long terme.

Ainsi, le programme de remise aux normes et de rénovation des RIA bénéficiera en 2025 de **8 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP, contre 26,7 millions d'euros en AE et 33,2 millions d'euros en CP en 2024**.

C. LES MOYENS DÉDIÉS À L'APPUI ET À L'INNOVATION EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES SERAIENT CONSOLIDÉS

En 2025, **les crédits affectés à l'action 03 *Appui et innovation des ressources humaines* s'élèveraient à 30,1 millions d'euros en AE et CP**, contre 28,9 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP en 2024.

1. Les moyens du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) seraient renforcés

Le CISIRH contribue à la modernisation de la fonction « ressources humaines » (RH) de l'État dans les domaines fonctionnel et informatique. Il a pour objectif principal de permettre la convergence des systèmes d'information en matière de ressources humaines (SIRH), par une offre mutualisée de construction et d'exploitation d'applications informatiques RH adressée à l'ensemble des ministères et des établissements.

Les crédits du CISIRH s'élèveraient en 2025 à **22,3 millions d'euros en AE et CP**. La hausse de 1 million d'euros du budget du CISIRH par rapport à 2024 permettrait de renforcer les moyens affectés :

– au projet « RenoiRH », SIRH interministériel, pour un financement de 7,8 millions d'euros en AE et 8,9 millions d'euros en CP ;

– au maintien d'un niveau élevé de sécurité des SIRH : les dépenses d'infrastructures, d'hébergement, de réseaux, de sécurité informatique et de maintien d'outils techniques sont estimées à 5,3 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP.

2. Le financement des fonds d'accompagnement en matière de ressources humaines est maintenu

Le **fonds des systèmes d'information RH (FSIRH)** couvre les frais de développement et de fonctionnement du système d'information du compte personnel de formation (SI-CPF). Fixés à **un million d'euros en AE et CP** pour 2025, les crédits du FSIRH visent la maintenance de la plateforme, permettant de tenir compte de certaines règles propres à la fonction publique et de la multiplicité des employeurs, l'alimentation des droits nouvellement acquis, la conversion des droits et la décrémentation des heures utilisées au titre du CPF.

Le **fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT)** a pour objet de cofinancer, avec les employeurs de la fonction publique, des projets dans le domaine de la qualité de vie et des conditions de travail (QCTV) et de la prévention des risques professionnels. **Sa dotation pour 2025, d'un million d'euros en AE et CP, serait stable par rapport à 2024**.

Enfin, le **fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP)** cofinance les projets conduits par les employeurs publics pour promouvoir l'égalité

professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique. Depuis sa création en 2019, plus de 450 projets ont été financés par le FEP. **Les crédits ouverts pour le FEP en 2024 sont renouvelés en PLF 2025, à hauteur d'un million d'euros**.

La rapporteure spéciale constate que la recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport thématique publié en juin 2024 sur les fonds d'accompagnement en matière de ressources humaines, qui consistait en la suppression du FIACT et du FEP en l'absence d'évaluation démontrant leurs effets positifs, n'a pas été suivie. Elle salue toutefois l'attention particulière qui sera portée en 2025 à l'évaluation et à l'impact des projets, en cohérence avec la recommandation de la Cour des comptes d'identifier les projets qu'il serait pertinent de diffuser plus largement voire de généraliser.

IV. PORTÉS PAR LE PROGRAMME 368 *CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES*, LES MOYENS HUMAINS DÉDIÉS À LA TRANSFORMATION DE L'ACTION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES SONT STABLES

Créé en loi de finances pour 2022, par transfert depuis le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, le programme 368 porte les moyens humains des services chargés de la conception, de l'animation et de la mise en œuvre des politiques interministérielles de transformation de l'action publique.

À ce titre, il finance les effectifs et crédits de masse salariale correspondant aux missions exercées par :

– **la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP),** responsable du programme 148 *Fonction publique*, qui conçoit et met en œuvre les cadres juridiques et les orientations de politique de ressources humaines pour la fonction publique de l'État et pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, en lien avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ;

– **la direction interministérielle de la transformation publique (DITP),** responsable du programme 349 *Transformation publique*, qui a pour objectif d'améliorer la relation aux usagers et l'efficacité des services publics selon le programme de transformation décidé par le Gouvernement dans le cadre des comités interministériels de la transformation publique (CITP) ;

– le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), qui propose une offre mutualisée de construction et d'exploitation d'applications informatiques en matière de ressources humaines à l'ensemble des ministères.

Aussi, les indicateurs de performance du programme attachés à ces moyens sont ceux des programmes 148 et 349.

A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 368 REFLÈTE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DANS UN CONTEXTE DE STABILISATION DES EFFECTIFS

En 2025, les crédits du programme 368 s'élèveraient à **53,93 millions d'euros en AE et en CP**, contre 48,37 millions d'euros en 2024.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 368 ENTRE 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
01 – *Accompagnement des transformations des ressources humaines (DGAFP/CISIRH)*	33,07	36,81	*+ 11,29 %*	33,07	36,81	*+ 11,29 %*
02 – *Pilotage des actions de modernisation (DITP)*	15,29	17,12	*+ 11,95 %*	15,29	17,12	*+ 11,95 %*
03 – *Renouveau démocratique*	0	0	*0 %*	0	0	*0 %*
Total	**48,37**	**53,93**	***+ 11,50 %***	**48,37**	**53,93**	***+ 11,50 %***

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 349 annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Positif en 2023 et 2024, **le schéma d'emplois du programme 368 serait neutre en 2025**.

Ainsi, la hausse des crédits demandés au titre du programme 368 tient à **l'évolution de la masse salariale à effectifs constants**. Cette évolution résulte essentiellement des effets sur 2025 du schéma d'emplois pour 2024 (+ 48 ETPT), chiffrés à 2,11 millions d'euros. Les autres principaux facteurs d'évolution de la masse salariale sont le glissement vieillesse technicité (GVT), à hauteur de 0,36 million d'euros, et les mesures catégorielles, à hauteur de 0,10 million d'euros.

Le plafond d'emplois du programme est fixé à 540 ETPT, contre 514 en 2024. Il a été construit pour tenir compte de l'impact d'un schéma d'emplois neutre pour 2025, d'une extension en année pleine du schéma d'emplois prévisionnel de 2024 sur 2025 et du transfert entrant de 5 ETPT.

B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DE PERSONNEL DÉDIÉS À LA TRANSFORMATION DE L'ACTION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES AU SEIN D'UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE NE SEMBLE PAS PERTINENT

Les emplois et dépenses de personnel de la DITP, de la DGAFP et du CISIRH relevaient jusqu'en 2021 du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, rattaché à la mission *Gestion des finances publiques*. Ils sont désormais portés par le programme 368, créé en 2022 pour isoler les crédits de titre 2 du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Cette organisation a pour conséquence de **limiter les facilités de pilotage et de redéploiement des effectifs**, eu égard à l'ampleur limitée du programme 368.

Aussi, la rapporteure spéciale est favorable à une simplification de la maquette budgétaire par une **suppression du programme 368, pour rattacher les crédits de personnel du ministère de la fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique au programme 218**.

La rapporteure spéciale s'interroge en outre sur le maintien au sein du programme 368 de l'action 03 *Renouveau démocratique*. Cette action, créée en 2023, n'a pas été utilisée compte tenu de sa faible volumétrie en emplois et en masse salariale [(1)]. Le PLF 2025, comme la LFI 2024, ne porte aucun crédit au titre de cette action. La rapporteure spéciale est favorable à sa suppression de la maquette budgétaire en 2026.

(1) Les emplois concernés sont rattachés à l'action 02 depuis 2023.

SECONDE PARTIE : EN FORTE CROISSANCE ENTRE 2021 ET 2023, LE BUDGET DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* REVIENT À UNE TRAJECTOIRE CONVENTIONNELLE

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux programmes qui portent des dotations définies par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et permettent de soutenir par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire :

– le **programme 551** est constitué de la **dotation pour mesures générales en matière de rémunération**, qui a pour objet de prévoir des crédits pour les dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiale ;

– le **programme 552** est le support de la **dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (DDAI)** ; il vise à répondre aux surcoûts exceptionnels sur un programme d'une autre mission qui ne pourraient être couverts par les crédits alloués par la loi de finances initiale.

La mission *Crédits non répartis* regroupe des crédits indicatifs, c'est-à-dire des crédits dont la dépense est difficilement prévisible et qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés. Contrairement aux autres programmes du budget général de l'État, ceux de la mission *Crédits non répartis* **ne contribuent pas à une politique publique définie et ne s'inscrivent pas dans une stratégie de performance.**

Les dotations sont tenues, au regard des facilités de mise à disposition des crédits qui y sont attachées, de répondre à un impératif de régularité exigeant. En effet, lorsque les sommes allouées à un programme ou une mission sur lesquels devrait s'imputer une dépense sont épuisées et que les possibilités de régulation budgétaire ont été étudiées, les crédits des programmes 551 et 552 peuvent être annulés et répartis par programme :

– par un arrêté du ministre chargé des finances qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel, s'agissant des crédits du programme 551 ;

– par un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances s'agissant des crédits du programme 552, le ministre devant informer les présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du montant et du motif de cette répartition ainsi que des programmes concernés, trois jours au moins avant la publication du décret [(1)].

---

(1) Article 11 de la LOLF tel que modifié par l'article 9 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de l'examen du Conseil d'État, par exception aux règles générales établies par la LOLF [(1)].

En 2025, la mission *Crédits non répartis* bénéficierait de 495 millions d'euros en AE et de 195 millions d'euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**	**LFI 2024**	**PLF 2025**	**Évolution 2024-2025**
551 – Provision relative aux rémunérations publiques	285,53	70	*– 75,48 %*	285,53	70	*– 75,48 %*
552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles	525	425	*– 19,05 %*	225	125	*– 44,44 %*
Total	**810,53**	**495**	***– 38,93 %***	**510,53**	**195**	***– 61,8 %***

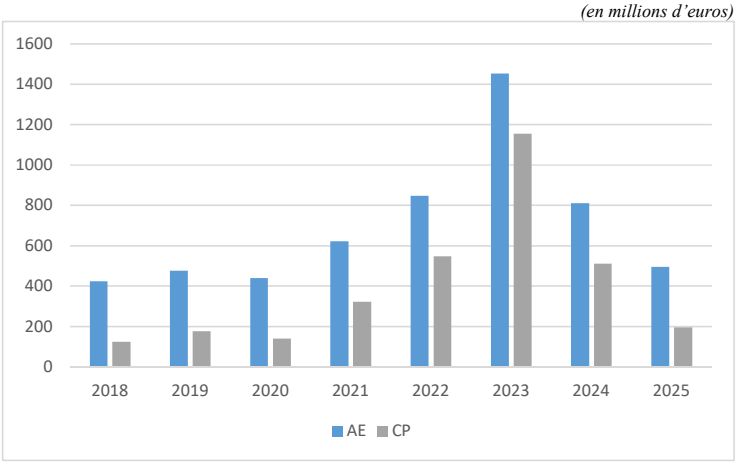
Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2025.

Alors que 810,53 millions d'euros en AE et 510 milliards d'euros en CP avaient été ouverts en LFI 2024 sur la mission *Crédits non répartis,* le PLF 2025 représenterait une **diminution de 38,9 % en AE et de 61,8 % en CP des crédits demandés par rapport à 2023**. La crise sanitaire, le conflit russo-ukrainien et la mise en œuvre de mesures salariales en faveur de la fonction publique ayant justifié le renforcement des budgets entre 2020 et 2023, cette baisse des crédits à l'échelle de la mission confirme la dynamique de normalisation déjà entamée en 2024.

(1) Article 12 de la LOLF concernant les virements et transferts et article 13 de la LOLF pour les décrets d'avance.

CRÉDITS VOTÉS EN LOIS DE FINANCES INITIALES
SUR LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* (2019-2024) ET PRÉVISION POUR 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

I. APRÈS UNE TRÈS FORTE CROISSANCE EN 2024, LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES DIMINUE FORTEMENT EN 2025

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une division par quatre par rapport à 2024 de la dotation du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*, qui s'élèverait à **70 millions d'euros en AE et CP**.

Les montants demandés se rapprochent ainsi des crédits inscrits en LFI pour 2023, qui s'élevaient à 80 millions d'euros en AE et CP. Cette diminution résulte essentiellement de la prise en charge dans le budget des ministères des montants alloués à la protection sociale complémentaire (PSC) prévoyance. En effet, l'ouverture de crédits exceptionnelle de 285,53 millions d'euros en AE et CP en LFI 2024 tenait principalement à l'incertitude entourant l'issue de la négociation « Prévoyance » avec les organisations syndicales, conclue postérieurement au dépôt du PLF 2024 avec l'accord interministériel du 20 octobre 2023.

La rapporteure spéciale se félicite du retour à une trajectoire budgétaire conventionnelle pour le programme 551 après des ouvertures de crédits exceptionnelles en 2021, 2022 et 2024.

La Cour des comptes relève que le programme 551 est « systématiquement sollicité depuis 2019, principalement pour le financement des décisions prises lors des rendez-vous salariaux annuels » [(1)]. Elle recommande à ce titre d'améliorer les informations contenues dans les documents annexés au projet de loi de finances

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Crédits non répartis, *mai 2023, p. 25.*

pour le programme 551 et d'y préciser « la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires » et leur ordre de grandeur budgétaire. Le recours régulier à la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, contrairement à la pratique de la décennie précédente, renforce d'autant plus l'enjeu de bonne information des parlementaires.

La rapporteure spéciale regrette le **faible niveau d'informations contenu dans les documents budgétaires** et elle est par conséquent favorable à la mention dans le prochain PLF d'un **ordre de grandeur indicatif des mesures financées par le programme 551.**

II. LA DOTATION POUR *DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES* POURSUIT SON RETOUR À UNE TRAJECTOIRE CONVENTIONNELLE

L'intérêt de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été conforté depuis 2020 : dans l'attente de l'adoption des lois de finances rectificatives, cette dotation avait permis de couvrir d'importants besoins de financement. Des ouvertures massives de crédits ont été effectuées sur le programme 552 entre 2020 et 2022 afin de répondre aux conséquences de la crise sanitaire et des tensions internationales accrues. L'exercice 2021 avait par exemple confirmé pour la Cour des comptes « la pertinence de cette dotation pour parer aux aléas » [(1)], malgré l'absence de recours au programme 552 en raison de l'amélioration de la situation économique.

Si les montants ouverts chaque année en LFI demeuraient identiques – 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP –, le programme 552 était ensuite abondé en cours de gestion. En 2023, il a donc été fait le choix d'élever la prévision initiale de la DDAI à un niveau similaire aux crédits ouverts sur l'année depuis 2020, soit 1 374 millions d'euros en AE et 1 074 millions d'euros en CP.

La LFI 2024 a marqué un rapprochement du niveau d'ouverture des crédits antérieur à 2023 : le montant de la DDAI s'est élevé à 525 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP.

Le PLF pour 2025 poursuit ce mouvement baissier : le montant de la DDAI s'élèverait à 425 millions d'euros en AE et 125 millions d'euros en CP [(2)].

Cette évolution correspond à une **poursuite de la normalisation du niveau des crédits du programme 552**, puisque les crédits prévus entre la LFI 2018 et la LFI 2022 s'établissaient à 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP.

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Crédits non répartis, *mai 2023, p. 26.*

(2) Comme en loi de finances pour 2024, la différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP est liée à la constitution d'une provision spécifique en AE, destinée à couvrir des besoins d'engagement imprévisibles non encore connus, tels que d'éventuelles prises à bail des administrations.

La rapporteure spéciale salue ce retour à une trajectoire conventionnelle pour la période 2025-2027, en cohérence avec l'évolution des circonstances par rapport à la période exceptionnelle 2020-2023.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 31 octobre 2024, la commission des finances a successivement examiné les crédits de la mission Transformation et fonction publiques puis ceux de la mission Crédits non répartis.

Après avoir examiné les amendements de crédits et adopté les amendements CF 752 et CF 1222, la commission, contre l'avis de la rapporteure spéciale, a ***adopté*** *les crédits de la mission Transformation et fonction publiques ainsi* ***modifiés****.*

Puis, suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission a ***adopté*** *les crédits de la mission Crédits non répartis non modifiés.*

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. La mission *Transformation et fonction publiques* accompagne la transformation de l'action de l'État pour la rendre plus efficace.

Pour 2025, ses crédits s'élèvent à 1 081,5 millions en AE, soit une baisse de 14 %, et de 800,5 millions d'euros en CP, en diminution de 27 %. Eu égard à l'état critique des finances publiques, la baisse des dépenses est en effet générale.

Les crédits alloués à la direction interministérielle du numérique (Dinum), inscrits jusqu'en 2022 dans la présente mission, ont été intégrés à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le PLF prévoit de poursuivre la modernisation du parc immobilier de l'État. Plus précisément, le programme 348, *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, financerait l'achèvement du plan de rénovation des cités administratives et le développement de projets immobiliers similaires, à hauteur de près de 675 millions en AE. Ces opérations participent à la nécessaire rationalisation des surfaces occupées par les services de l'État ainsi qu'à l'amélioration de la performance énergétique du parc, toutes deux sources, à terme, d'économies budgétaires. J'estime toutefois que, pour contribuer à l'effort général de diminution des dépenses publiques, les travaux lourds, particulièrement coûteux, devraient être limités aux besoins les plus urgents.

Pour le programme 148, *Fonction publique*, les crédits seraient stables, atteignant 275 millions en AE. Je souligne toutefois la légère diminution des montants alloués aux dispositifs d'action sociale interministérielle : c'est en améliorant les conditions de vie et de travail des agents publics que les services de l'État seront en mesure de capter et de fidéliser les personnes les plus compétentes.

Le budget alloué par le programme 349 aux mesures de transformation de l'action publique connaît une forte diminution, de 47 % en AE et de 33 % en CP. Cette baisse tient principalement à la réduction de l'enveloppe du fonds pour la transformation de l'action publique (Ftap), limitée au financement des projets déjà sélectionnés. Toutefois, les moyens de fonctionnement de la direction interministérielle de la transformation (DITP) publique sont confortés. Je ne suis pas entièrement convaincue qu'une direction interministérielle soit pertinente. Les projets, nécessaires, pourraient aussi bien relever directement des services

concernés, au plus près du terrain. Je proposerai donc de réduire les crédits alloués aux diverses dépenses pilotées par la DITP, dont l'efficacité n'est pas démontrée.

Enfin, le programme 368, *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques,* porte à près de 54 millions d'euros les dépenses de personnel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la DITP et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh). Il m'inspire deux remarques. D'abord, je m'interroge sur le bien-fondé du maintien de ces crédits au sein d'un programme spécifique, qui complique le pilotage et le redéploiement des effectifs. Ensuite, je réitère mes réserves quant au modèle retenu pour la DITP. J'ai d'ailleurs déposé un amendement visant à supprimer ses dépenses de personnel.

Sous réserve des débats à venir et de l'adoption des amendements évoqués, je suis favorable au vote des crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*.

La mission *Crédits non répartis*, quant à elle, a pour objet de permettre le déploiement de crédits en cours d'exécution budgétaire pour financer des dépenses imprévues. En diminution de 39 % en AE et de 62 % en CP, le budget prévu pour cette mission signe le retour à une trajectoire conventionnelle, après la période exceptionnelle de crises sanitaire et énergétique que nous avons connue. J'émets donc un avis favorable à son adoption.

Article 42 et état B : *Crédits du budget général*

Amendement II-CF752 de Mme Eva Sas

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Cet amendement d'appel vise à augmenter de 50 millions d'euros les crédits alloués à la rénovation des bâtiments de l'État. Le rapport de Selma Mahfouz et de Jean Pisani-Ferry préconise d'y consacrer 10 milliards d'euros supplémentaires par an à l'horizon 2030. Nous en sommes très loin, puisque l'action *Résilienc*e du programme *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* se trouve réduite de 92,75 % dans ce projet de loi de finances (PLF) ! Les 360 millions de crédits de paiement prévus dans le programme 348 représentent moins de 4 euros par mètre carré de bâti et permettraient de rénover moins de 1 % du parc détenu par l'État. Nous devons absolument accroître les moyens que nous y consacrons.

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Si je partage votre souhait de moderniser le parc immobilier de l'État, j'estime que l'état critique de nos finances publiques impose de rationaliser les dépenses en concentrant les travaux sur les besoins les plus urgents.

En outre, la forte diminution des crédits de l'action *Résilience* tient simplement à l'achèvement de la quasi-totalité des projets retenus dans le cadre des programmes Nouveaux espaces de travail et Résilience 2. Quinze millions d'euros sont déjà affectés au déploiement de nouveaux projets sélectionnés en 2024. Le programme 348 alloue par ailleurs plus de 600 millions d'euros de crédits à l'amélioration de la performance du parc immobilier de l'État.

Enfin, ce programme n'a pas vocation à financer toutes les dépenses de rénovation des bâtiments publics, certaines relevant d'autres ministères. Avis défavorable.

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

Amendement II-CF742 de M. Jordan Guitton

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. L'état critique des finances publiques requiert des économies auxquelles tous doivent participer. À ce titre, le train de vie de la fonction publique doit être réduit dans ses domaines les moins essentiels aux intérêts de la nation. Nous proposons donc de minorer de 100 millions d'euros l'action *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* du programme 348.

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

Amendements II-CF1222 de M. Aurélien Le Coq et II-CF1234 de M. Jérôme Legavre (discussion commune)

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Ces amendements, qui se fondent sur les travaux du collectif Handicaps, visent à engager un plan de rénovation pour rendre les bâtiments publics et les universités plus accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. S'il est en effet important d'améliorer l'accessibilité des bâtiments, les universités relèvent plutôt de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1222.*

*En conséquence, l'amendement II-CF1234 **tombe**.*

Amendement II-CF2996 de Mme Claire Marais-Beuil

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Il s'agit de réduire diverses contributions – en faveur de l'apprentissage, des syndicats, ou des fonds d'accompagnement en matière de ressources humaines –, dont le coût avoisine 24 millions d'euros, sans que leur efficacité soit démontrée, ni même débattue.

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

Amendement II-CF2997 de Mme Claire Marais-Beuil

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Je propose de supprimer les crédits de la DITP. Il est ressorti des auditions que j'ai conduites que si elle mène un important travail de rationalisation, celui-ci pourrait tout aussi bien être réalisé en interne, les services concernés ayant une vision bien plus concrète et pertinente de leur action.

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

Mme Véronique Louwagie, présidente. Le programme *Transformation publique* ne comportant plus suffisamment de crédits, l'amendement II-CF1247 de M. Aurélien Le Coq ne peut pas être examiné.

Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Après analyse et audition des différentes parties prenantes, nous avions estimé qu'il était possible d'en rester aux lignes budgétaires prévues pour cette année, et même que quelques économies supplémentaires pouvaient être envisagées. Les différents amendements adoptés me conduisent à me prononcer contre ces crédits. Cet avis vaut également pour le groupe Rassemblement national.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Nous voterons en faveur des crédits de cette mission, eu égard aux amendements adoptés.

Mme Dieynaba Diop (SOC). La mission *Transformation et fonction publiques* aurait pu s'intituler « mission *Start-up nation* » : elle déborde de bonnes intentions arrangées à la sauce du *modern management*, mais ne représente qu'une part infime du budget de l'État – à peine 0,13 % – et devrait, au mieux, constituer un programme au sein d'une mission plus large. La Cour des comptes a d'ailleurs dénoncé « l'instabilité de son périmètre », estimant que l'impact de certaines de ses actions n'est pas mesuré ou que leur valeur ajoutée n'est pas démontrée. Rappelons que ces 0,13 % sont destinés à optimiser l'efficacité opérationnelle de l'administration en rationalisant les moyens financiers et humains, tout en améliorant la qualité du service rendu aux usagers. Ces deux objectifs contradictoires, rédigés en novlangue, parlent d'eux-mêmes.

Au vu des amendements adoptés ce soir, nous voterons néanmoins pour ces crédits.

M. Nicolas Ray (DR). Le budget présenté initialement actait une réduction des crédits de paiement, comme nous le demandons depuis le début de l'examen de la seconde partie du PLF.

Pour faire écho au rapport de Mme Marais-Beuil, il me paraît indispensable de faire évoluer l'architecture de l'action de l'État. De nombreuses réflexions ont été menées par le passé, sans toujours aboutir – je pense à la mission du Comité d'action publique (CAP) 2022. Les agents publics ont besoin de missions bien définies et d'une organisation claire et simple, plaçant le préfet au cœur de l'action de l'État dans les départements et donnant au ministre la maîtrise de l'ensemble de la chaîne administrative. Je partage les doutes de la rapporteure spéciale quant à l'utilité des délégations interministérielle.

Les actions du programme 348, en revanche, si elles sont effectivement coûteuses, peuvent aussi permettre de réduire les dépenses de fonctionnement. Pour autant, eu égard aux augmentations de budget votées ce soir et fidèles à nos objectifs de rigueur et de rationalisation de la dépense, nous voterons contre ces crédits.

Mme Perrine Goulet (Dem). Compte tenu des amendements qui viennent d'être adoptés, notre groupe est également défavorable aux crédits de cette mission.

Mme Émeline K/Bidi (GDR). Au vu de l'adoption d'amendements qui changent radicalement la trajectoire de la mission *Transformation et fonction publiques*, nous voterons quant à nous pour ce budget.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Il en va de même pour le groupe Écologiste et social.

La commission ***adopte*** *les crédits de la mission* Transformation et fonction publiques ***modifiés****.*

Article 45 et état G : *Objectifs et indicateurs de performance*

Amendement II-CF1236 de M. Aurélien Le Coq

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Les indicateurs rattachés à l'objectif 5 du programme 148 correspondent à des critères précis d'évaluation des modes de recrutement et de mobilité dans la fonction publique, lesquels contribuent à l'attractivité de cette dernière. Un objectif visant à « rétablir la qualité du service public » serait beaucoup trop large, d'autant qu'aucun indicateur ne lui est associé. Avis défavorable.

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

La commission ***adopte*** *les crédits de la mission* Crédits non répartis **non** ***modifiés****.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) :

– M. François Charmont, directeur adjoint à la directrice générale ;

– M. Guillaume Tinlot, chef du service des politiques sociales.

IRA de Lille :

– Mme Cécile Parent-Nutte, directrice.

Audition commune de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) et de l'Agence e l'immobilier et de l'État (AGILE):

– M. Alain Resplandy-Bernard, directeur ;

– M. Jérôme Bonherbe, sous-directeur Gouvernance, financement et supports.

Secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF) :

– M. Fabrice Beaulieu, chef de service des achats et des finances ;

– Mme Françoise Turpin, adjointe à la sous-direction de la gestion financière et des achats.

Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) :

– M. Thierry Lambert, directeur ;

– M. Édouard Leroy, secrétaire général ;

– Mme Tiphaine Havel, cheffe de cabinet ;

– Mme Louise Hatem, conseillère au cabinet du délégué.

CGT :

– M. Gilles Oberrieder.

UNSA :

– M. Luc Farré, secrétaire général ;

– Mme Annick Fayard, secrétaire nationale.

FO :

– M. Christian Grolier, secrétaire général ;

– M. Matéo Romero de Avila, secrétaire fédéral ;

– M. Patrice Perouas, assistant auprès du secrétaire général.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*