

Projet de loi de finances pour 2023
Programme « Fonction publique »

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis,
Mme Cécile Untermaier

25 octobre 2022

PREMIÈRE PARTIE :
LE PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

1. La mission *Transformation et fonction publiques*

La mission *Transformation et fonction publiques* regroupe les crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs, dans un objectif d'efficience et d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Elle finance notamment la formation des fonctionnaires, la rénovation du parc immobilier de l'État, le développement de projets numériques innovants, et porte les crédits des directions et structures relevant du ministère de la Transformation et de la fonction publiques ⁽¹⁾.

Elle est dotée, en 2023, de 0,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement, et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement, en nette augmentation par rapport à 2022 (respectivement + 79 % et + 44 %).

MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES – PLF 2023

(en millions d'euros et en % du total)

n°	Nom du programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		Montant	%	Montant	%
348	Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	165,9	21 %	552,7	48 %
349	Transformation publique	300,7	37 %	249,5	22 %
352	Innovation et transformation numériques	10,6	1 %	10,6	1 %
148	Fonction publique	280,5	35 %	286,0	25 %
368	Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	44,4	6 %	44,4	4 %
Total de la mission		802,1	100 %	1143,1	100 %

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

(1) La direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction Interministérielle du Numérique (DINUM), et le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

2. Le programme 148 *Fonction publique*

Le programme 148 *Fonction publique* constitue l'un des cinq programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*. Il concentre plus du tiers des AE et le quart des CP proposés pour la mission en 2023.

Il comporte **trois actions en 2023** :

– l'**action 01 *Formation des fonctionnaires*** (106,9 millions d'euros en AE et CP, près de 40 % des crédits) retrace les actions de formation interministérielle, le financement des opérateurs (l'Institut national du service public, qui a remplacé l'École nationale d'administration le 1^{er} janvier 2022, et les cinq Instituts régionaux d'administration), ainsi que les dispositifs de promotion de la diversité et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics (Prépas Talents et bourses Talents) ;

– l'**action 02 *Action sociale interministérielle*** (144 millions d'euros en AE et 149,2 millions en CP, environ la moitié des crédits) finance des prestations individuelles et collectives visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles ;

– l'**action 03 *Appui et innovation des ressources humaines*** (29,6 millions d'euros en AE et 29,9 millions en CP, environ 10 % des crédits) retrace notamment les crédits de plusieurs fonds, gérés par la DGAFP, qui financent le développement de projets de ressources humaines, ainsi que les crédits de fonctionnement et d'investissement du CISIRH.

PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE* – PLF 2023

(en millions d'euros et en % du total)

n°	Nom de l'action	AE		CP	
01	Formation des fonctionnaires	106,9	38 %	106,9	37 %
02	Action sociale interministérielle	144,0	51 %	149,2	52 %
03	Appui et innovation des ressources humaines	29,6	11 %	29,9	10 %
Total du programme		280,5	100 %	286,0	100 %

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

L'action 04 *Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines* (FAIRH), qui avait été rattachée au programme 148 à l'occasion de la loi de finances pour 2022, a été supprimée dans le projet de budget 2023. Ce rattachement avait été opéré à la suite d'une recommandation de la Cour des comptes, afin de « *lutter contre la fragmentation budgétaire* » et de permettre une « *meilleure articulation* » entre le FAIRH et les autres fonds portés par le programme 148 ⁽¹⁾. Le FAIRH ne sera toutefois pas reconduit en 2023 : l'administration a ainsi indiqué à votre rapporteure que « *le financement de*

(1) *Mission Transformation et fonction publiques, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.*

l'accompagnement RH des transformations sera dorénavant directement financé par les ministères »⁽¹⁾.

Les crédits de paiement proposés par le projet de loi de finances pour 2023 pour le programme 148 sont en légère diminution par rapport à l'année précédente, de 8 millions d'euros, soit – 3 %, cette diminution s'expliquant essentiellement par la suppression du *FAIRH* (– 20 millions d'euros), partiellement compensée par diverses mesures (qui seront présentées à l'occasion du commentaire des crédits ouverts sur chaque action).

Cette évolution doit néanmoins être mise en perspective avec l'évolution pluriannuelle des crédits du programme.

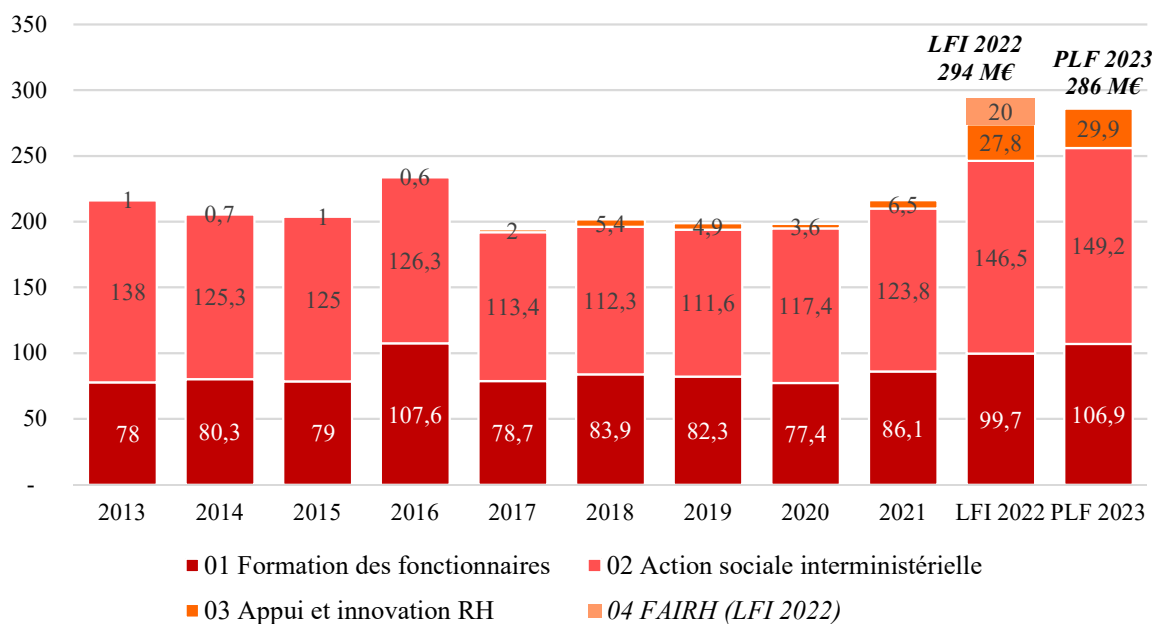
Les crédits de paiement du programme connaissent en effet une relative stabilité entre 2013 et 2021, oscillant entre 194 et 234,4 millions d'euros, la moyenne des crédits consommés sur cette période s'établissant à 208 millions d'euros⁽²⁾.

Ils devraient connaître une forte hausse entre 2021 et 2022, pour atteindre 294 millions d'euros (+ 77 millions d'euros, soit + 36 %). Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs, et notamment par la hausse de la subvention allouée à l'INSP, qui se substitue à l'ancienne ENA (+ 7 millions), le dispositif « Prépas Talents » (+ 7 millions), et le financement de la rénovation des restaurants inter-administratifs (+ 20 millions). Deux importantes mesures de périmètre achèvent le relèvement des plafonds : le rattachement du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH, + 20 millions d'euros) et du FAIRH (+ 20 millions d'euros).

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

(2) Les autorisations d'engagement connaissent une évolution dans des proportions similaires. À des fins de clarté, seule l'évolution des crédits de paiement est commentée dans la suite de ce rapport.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CONSOMMÉS ET OUVERTS) SUR LE PROGRAMME 148



Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : réponses aux questionnaires.

Votre rapporteure précise que les crédits présentés dans le graphique ci-dessus concernant l'année 2022 correspondent aux montants prévus, à l'inverse des crédits des années précédentes qui sont relatifs aux montants consommés ; toutefois, le taux d'exécution historiquement constaté à l'échelle du programme est élevé (entre 96 et 99 % depuis 2018), aussi la comparaison reste pertinente.

Les crédits proposés pour chaque action sont présentés successivement, dans les trois sous-parties suivantes.

I. ACTION 01 : FORMATION DES FONCTIONNAIRES

L'action 01 *Formation des fonctionnaires* retrace les crédits des actions de formation interministérielle initiale et continue. Les crédits proposés pour 2023 se répartissent principalement entre :

- les actions de formation interministérielle (2,7 millions d'euros) ;
- le financement des opérateurs, à travers le versement de subventions pour charge de service public à l'INSP (39,1 millions) et aux IRA (42 millions) ;
- les dispositifs de promotion de la diversité et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics (20 millions).

Par rapport à la LFI 2022, les crédits sont en légère hausse (+ 4,4 millions d'euros en AE et + 7,2 millions en CP, soit + 7 %), du fait de la hausse des subventions pour charge de service public versées à l'INSP et aux IRA

(+ 2,7 millions) et du renforcement du dispositif Talents (+ 1,7 million en AE et + 4,5 millions en CP).

1. Les dépenses de formation interministérielle

Les crédits de formation interministérielle proposés pour 2023 s'établissent à 2,7 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits correspondent :

– à des crédits formation interministérielle centrale, pour 0,7 million d'euros, destinés au financement de formations à destination des agents aux fins de professionnalisation des filières transverses (numérique, immobilier de l'État, fonctions achats...);

– à des crédits de formation interministérielle déconcentrée, pour 1,5 million d'euros, destinés au financement de l'offre de formation interministérielle dans les territoires, en lien avec les IRA et les plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ;

– à l'organisation de deux sessions de concours d'accès aux cinq IRA, pour 0,5 million d'euros.

Ces crédits, qui sont stables par rapport à l'année précédente, n'appellent pas de remarque particulière de votre rapporteure.

Votre rapporteure relève néanmoins le manque d'informations disponibles sur l'effort de l'État employeur en matière de formation, la DGAFP ayant suspendu la publication des données relatives aux dépenses de formation, qui ne remplissaient pas les critères de qualité nécessaires. La DGAFP a indiqué qu'un nouveau référentiel méthodologique d'évaluation des coûts directs et indirects des formations était « *en phase d'appropriation par les ministères* »⁽¹⁾, et devrait permettre, après 2023, de produire de nouveau ces données.

Votre rapporteure souligne la nécessité de disposer d'indicateurs de suivi fiables, afin d'accompagner au mieux la mise en place d'une réelle politique de formation des agents publics tout au long de la vie.

2. La subvention pour charge de service public versée à l'INSP

a. La création de l'Institut national du service public (INSP), élément central de la réforme de la haute fonction publique

L'action 01 retrace notamment la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à l'Institut national du service public, qui a remplacé l'ancienne École nationale d'administration le 1^{er} janvier 2022.

(1) Réponses au questionnaire.

En 2023, le montant proposé pour la SCSP s'élève à 39,1 millions d'euros, en hausse de 0,8 million par rapport à 2022 du fait de la prise en compte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Le budget 2023 confirme donc la hausse qui avait été décidée lors de la discussion de la LFI 2022. Le budget de l'INSP avait été abondé à hauteur de 5,7 millions d'euros, pour financer notamment le développement d'un corps professoral permanent et les actions de formation continue ⁽¹⁾.

Le remplacement de l'ENA par l'INSP constitue un élément central de la réforme de la haute fonction publique, annoncée par le Président de la République à l'issue du Grand débat national, en avril 2019 ⁽²⁾.

Missionné dès le mois suivant pour formuler des propositions de réforme de la haute fonction publique, M. Frédéric Thiriez, avocat, ancien membre du Conseil d'État, a remis son rapport au Premier ministre le 18 février 2020 ⁽³⁾. Il y proposait notamment d'« *organiser un tronc commun pour les élèves [hauts fonctionnaires] reçus aux différents concours* » et de « *transformer profondément l'ENA en créant une nouvelle école d'administration publique, école d'application regroupant les administrateurs de l'État et les ingénieurs des corps techniques* ».

Dans son discours prononcé à l'occasion de la convention managériale de l'État, le 8 avril 2021, le Président de la République a confirmé la suppression de l'École nationale d'administration et son remplacement par un Institut du service public, destiné à former les élèves administrateurs de l'État ⁽⁴⁾.

À cette fin, l'ordonnance du 2 juin 2021, prise sur l'habilitation accordée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽⁵⁾, a ainsi considérablement modifié la formation initiale et le déroulement des parcours de carrière des hauts fonctionnaires, dans un objectif de dynamisation des carrières et d'ouverture de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

(1) Amendement n° 927 présenté par le Gouvernement, lors de l'examen du PLF 2022 en nouvelle lecture.

(2) [Conférence de presse](#) à l'issue du Grand débat national, le 25 avril 2019.

(3) [Propositions de la mission Haute fonction publique](#), présentées par Frédéric Thiriez, avocat aux Conseils avec Florence Méaux, déléguée aux cadres dirigeants de l'État et Catherine Lagneau, directrice adjointe de l'École des Mines de Paris, le 30 janvier 2020.

(4) [Intervention](#) du Président de la République Emmanuel Macron à l'occasion de la Convention managériale de l'État, le 8 avril 2021.

(5) Art. 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

**Le contenu de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021
portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat**

Outre la suppression de l'ENA et son remplacement par un INSP, l'ordonnance opère plusieurs changements qui transforment en profondeur les règles applicables à l'encadrement supérieur de l'État. Elle prévoit ainsi :

- la définition de la **notion d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat** (art. 1^{er}) ;
- l'élaboration d'une **stratégie pluriannuelle de l'État relative au pilotage des ressources humaines de l'encadrement supérieur**, définie à partir des lignes directrices de gestion interministérielle édictées par le Premier ministre (art. 2) ;
- l'introduction de **nouvelles modalités d'évaluation**, réalisées par des instances collégiales ministérielles ou interministérielles (art. 3) ;
- l'accompagnement des agents pour lesquels une **transition professionnelle** serait recommandée à l'issue des évaluations (art. 4) ;
- l'introduction de garanties d'indépendance pour l'exercice des missions au sein des inspections générales (art. 6), ouvrant la voie à leur **fonctionnalisation** ;
- de nouvelles modalités d'**accès aux fonctions juridictionnelles** et de déroulement de carrière pour les membres des juridictions administratives et financières – avec un fort encouragement à la mobilité, et la poursuite de l'ouverture aux contractuels –, ainsi que la fin de l'accès direct au Conseil d'État et à la Cour des comptes en sortie de scolarité à l'INSP (art. 7 à 9) ;
- la possibilité, pour les **statuts d'emplois**, de **déroger à certaines dispositions du statut général de la fonction publique** ne correspondant pas aux besoins des missions en question (art. 10), en lien avec la création programmée d'un corps des administrateurs de l'État.

L'ordonnance a ouvert un important chantier réglementaire, nécessitant la prise d'une vingtaine de mesures complémentaires, dont certaines seront évoqués *infra* ⁽¹⁾.

À titre liminaire, votre rapporteure relève que cette réforme majeure de notre organisation administrative n'a pas fait l'objet d'un véritable débat au Parlement. Si les objectifs de la réforme, qui tend à ouvrir et dynamiser les carrières, sont louables, celle-ci modifie profondément le fonctionnement de notre haute fonction publique. La réforme vient ainsi percuter les principes qui fondaient largement l'organisation des carrières des hauts fonctionnaires depuis l'ordonnance du 9 octobre 1945 ⁽²⁾, et notamment le primat d'une fonction publique de carrière, l'organisation en corps, ou l'indépendance des inspections générales.

Bien que les statuts des fonctionnaires autres que juridictionnels relèvent du pouvoir réglementaire, et que le dépôt d'un projet de loi de ratification dans les

(1) Voir le c du présent 2.

(2) Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

délais prévus permette la mise en œuvre de la réforme⁽¹⁾, **votre rapporteure considère qu’au vu des enjeux, un véritable débat portant sur cette réforme aurait mérité d’être organisé**⁽²⁾.

S’agissant du **remplacement de l’ENA par l’INSP**, votre rapporteure considère que cette évolution **va dans le bon sens**, mais que **la transformation n’est pas encore achevée**.

Des évolutions prometteuses ont été décidées, et ont reçu un début de mise en œuvre. L’école a ainsi amorcé son ouverture sur le monde académique et de la recherche. Une réflexion sur les voies d’accès et les modalités d’organisation des concours a été organisée et devrait prochainement aboutir.

Votre rapporteure relève néanmoins que la **proposition tendant à l’organisation d’une formation initiale commune** à toutes les écoles de service public, qui constituait un axe fort du rapport remis par M. Thiriez, a reçu **une mise en œuvre bien moins ambitieuse**. Au tronc commun de six mois permettant de forger une véritable culture partagée par l’ensemble des cadres supérieurs des trois fonctions publiques et de la magistrature, a été préférée l’organisation de « *modules thématiques* » portant sur des sujets relatifs à l’action publique et d’intérêt commun pour les écoles, complétés par des « *temps de partage et d’échange* »⁽³⁾.

Votre rapporteure relève par ailleurs que la réforme n’a pas été conduite sans heurts. Les élèves de la promotion Germaine-Tillion ont ainsi fait grève le 9 juin dernier, protestant contre une scolarité organisée « *dans un contexte d’impréparation manifeste* », ce qui aurait généré « *une multiplication des arrêts maladie dans la promotion [et] un mal-être croissant* ». Les épreuves de classement ont notamment suscité « *d’importantes craintes liées à leur caractère subjectif voire discriminatoire, ainsi que de sérieux doutes sur leur légalité* ». Les postes dans l’administration offerts aux élèves à la sortie de l’institut ne correspondraient pour certains d’entre eux « *ni aux priorités de l’action publique ni aux garanties apportées* » à la promotion concernant leur localisation géographique et leur nature, alors que d’autres postes d’encadrement seraient réservés à des agents contractuels⁽⁴⁾. Dans une tribune publiée dans la presse, les élèves expliquaient vouloir alerter sur « *l’inadéquation entre les objectifs de la réforme de*

(1) *Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l’encadrement supérieur de la fonction publique de l’État, déposé le 29 juillet 2021 à l’Assemblée nationale (n° 4419), retiré le 15 juin 2022 et déposé le même jour au Sénat (n° 695).*

(2) *Le 6 octobre 2021, le Sénat a examiné et rejeté une proposition de loi tendant à permettre l’examen par le Parlement de la ratification de l’ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l’encadrement supérieur de la fonction publique de l’État, déposée par MM. Bruno Retailleau, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Guillaume Gontard, Jean-Pierre Sueur et François-Noël Buffet. Le mercredi 26 mai, la commission des lois de l’Assemblée nationale a auditionné Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, sur la réforme de la haute fonction publique.*

(3) *Site internet de l’INSP.*

(4) *Union fédérale des syndicats de l’État – CGT, [Préavis de grève](#) pour les élèves de l’Institut national du service public, le 30 mai 2022.*

l'encadrement de l'État et sa traduction concrète »⁽¹⁾. Le taux de grévistes a atteint 85 %.

Enfin, et surtout, **votre rapporteure considère que le classement de sortie doit encore être supprimé**. Le recours au classement présente des vertus : il tend à assurer un processus d'affectation objectif et impartial.

Toutefois, cette modalité d'affectation limite la capacité de l'INSP à devenir une véritable école d'application, et incite les élèves à surinvestir les épreuves de classement, au détriment du reste de la formation.

Par ailleurs, il valorise insuffisamment les compétences et les expériences passées des élèves, et notamment celles des lauréats du concours interne et du troisième concours.

Plus profondément, le classement de sortie a fortement perdu de sa pertinence avec la fin programmée du système dit de la « botte », du fait de la fin du recrutement direct des auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes en sortie d'école, à compter de 2023, et de la fonctionnalisation des inspections générales, et notamment de l'inspection générale des finances. Par ailleurs, la création d'un corps unique des administrateurs de l'État, offrant des perspectives de mobilité interministérielle renforcée, et dont la grille des rémunérations est en cours de refonte afin de limiter les écarts entre ministères, devrait limiter le caractère déterminant de la première affectation dans la suite de la carrière des administrateurs de l'État.

La suppression du classement de sortie était ainsi préconisée tant par le rapport de M. Frédéric Thiriez que par la mission de préfiguration menée par M. Jean Bassères⁽²⁾.

Votre rapporteure se prononce également pour la suppression du classement, mais insiste néanmoins sur la nécessité de mettre en place des procédures de sélection impartiales et transparentes, afin d'écartier tout risque de cooptation ou d'arbitraire dans les nominations.

b. Une nouvelle vision des ressources humaines

Par ailleurs, le décret du 24 décembre 2021⁽³⁾ a créé la **délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)**, qui est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022. Placée auprès du Premier ministre, cette délégation est chargée de définir, de coordonner et d'animer la politique des

(1) « *La réforme de l'encadrement supérieur de l'Etat menace l'attractivité même de la fonction publique* », [publiée](#) dans le journal *Le Monde*, le 8 juin 2022.

(2) [Rapport](#) de la commission présidée par Jean Bassères sur la préfiguration de l'Institut national du service public (INSP), remis le 1^{er} novembre 2021.

(3) Décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021 relatif à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, aux délégués ministériels à l'encadrement supérieur et au comité de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur de l'État.

ressources humaines en matière d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. Elle participe par ailleurs à une gestion des ressources humaines individualisée de certains de ces personnels. Le périmètre concerné s'étendrait *a minima* à 13 000 agents.

La DIESE a ainsi vocation à apporter une offre de service et d'accompagnement aux cadres supérieurs, à mieux orienter les cadres supérieurs dans leurs parcours de carrière (en identifiant leurs possibilités d'évolution, ou en leurs proposant l'alternance de périodes d'engagement très opérationnel et de périodes davantage marquées par la valorisation de leur expertise), et à faciliter les transitions professionnelles au sein du secteur public mais également vers ou depuis le secteur privé ⁽¹⁾.

Le décret du 24 décembre 2021 précité prévoit par ailleurs que chaque département ministériel est doté d'un délégué ministériel à l'encadrement supérieur, chargé de coordonner et mettre en œuvre la politique des ressources humaines ministérielle, dans le cadre de la politique interministérielle fixée par la DIESE.

Pour renforcer la professionnalisation et l'ouverture interministérielle des nominations, une **logique de viviers** serait développée. Un premier vivier interministériel, rassemblant quelques centaines d'agents, serait géré par la DIESE ; un second vivier, de niveau ministériel, serait suivi par les DRH des ministères.

Votre rapporteure considère la création de la DIESE et le renforcement des DRH ministérielles constitue une initiative ambitieuse pour tenter de dynamiser la gestion des carrières des hauts fonctionnaires à travers la constitution et la gestion de viviers élargis. S'il est trop tôt pour apprécier l'atteinte de cet objectif, votre rapporteure insiste sur la nécessité de veiller à ce que la création de cette délégation permette l'amélioration de la transparence des nominations, le maintien de la compétence de nos hauts fonctionnaires et le renforcement de la cohérence des parcours.

c. La création du corps des administrateurs de l'État appelle néanmoins deux points de vigilance

Faisant suite à l'ordonnance du 2 juin 2021 précitée, **le décret du 1^{er} décembre 2021 a créé le corps des administrateurs de l'État, à vocation interministérielle, et en a défini les règles statutaires** ⁽²⁾.

Le décret intègre ainsi à ce nouveau corps, en exercice depuis le 1^{er} janvier 2022, les corps des administrateurs civils et des conseillers économiques.

(1) [Rapport](#) de la commission présidée par Jean Bassères sur la préfiguration de la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), remis le 1^{er} novembre 2021.

(2) Décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État.

Il place en extinction quinze autres corps de hauts fonctionnaires, dont les corps des préfets et sous-préfets, ainsi que des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires (mais à l'exception des corps juridictionnels) ⁽¹⁾.

En cohérence avec la réforme de la haute fonction publique, la création de ce corps poursuit l'objectif de décloisonner l'administration et de faciliter les mobilités au sein de l'État.

Rattaché statutairement au Premier ministre, le corps des administrateurs de l'État devient ainsi le « socle » de l'encadrement supérieur de l'État. Dans l'exercice de leurs fonctions, les administrateurs de l'État exercent des missions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, et sont chargés de fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise et de contrôle ⁽²⁾. Ses membres sont prioritairement formés par l'INSP.

Si la dynamisation des carrières des hauts fonctionnaires et le renforcement de l'interministérialité constituent des objectifs louables, **votre rapporteure s'interroge sur les conséquences de la suppression du corps préfectoral** (préfets et sous-préfets) **et des corps diplomatiques** (conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires).

S'il n'en constitue pas une garantie absolue, la constitution d'un corps favorise en effet la professionnalisation et la compétence de ses membres, en posant le principe d'une carrière exercée dans les fonctions auxquelles le corps destine. Il offre par ailleurs aux agents la possibilité de se projeter, à long terme, dans de telles fonctions, et offre ainsi une protection face aux alternances politiques.

Votre rapporteure constate que la mise en extinction des corps des préfets et des sous-préfets a été accompagnée de garanties, prévues par le statut d'emploi du 6 avril 2022 ⁽³⁾. Ces garanties semblent satisfaire les agents, comme l'a relevé lors de son audition M. Christophe Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Votre rapporteure restera vigilante quant à la mise en œuvre de ces garanties. Il est essentiel de veiller au maintien d'un haut niveau de professionnalisation des préfets et des sous-préfets pour assurer le bon fonctionnement de notre État, et de tout faire pour que la loyauté ne dérive pas vers le loyalisme.

(1) *Le décret place en extinction, à compter du 1^{er} janvier 2023, les corps des sous-préfets, des préfets, des conseillers des affaires étrangères, des ministres plénipotentiaires, de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, de l'inspection générale de l'agriculture, de l'inspection générale des affaires culturelles, des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du développement durable, du contrôle général économique et financier, des administrateurs des finances publiques, des administrateurs du Conseil économique, social et environnemental, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.*

(2) *Art. 1^{er} du décret du 1^{er} décembre 2021 précité.*

(3) *Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet.*

S'agissant de la mise en extinction des corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, votre rapporteure a été sensible aux arguments avancés par les représentants des associations de diplomates qu'elle a auditionnés.

La réforme a été très mal vécue par les personnels du Quai d'Orsay. En effet, cette réforme augmente fortement la concurrence sur les postes qui étaient jusque-là ouverts aux diplomates, puisque ces postes sont désormais ouverts à l'ensemble des administrateurs de l'État. Comme le rappelait un récent rapport parlementaire, les effectifs du Quai d'Orsay sont déjà largement diversifiés ⁽¹⁾.

Ces évolutions risquent d'affecter le déroulement des carrières de nos diplomates, dont les compétences sont actuellement unanimement reconnues. Or, la réalisation d'une carrière longue au Quai d'Orsay, l'expérience de l'expatriation, et l'acceptation des contraintes associées à de fréquents changements de résidence, sont la condition d'un haut niveau de compétences. La réforme risquerait ainsi d'affecter la qualité et le rayonnement du réseau diplomatique français.

Sans remettre en cause l'objectif d'un renforcement de l'interministérialité poursuivi par la réforme, votre rapporteure insiste sur la nécessité de maintenir l'organisation des concours existants, et d'apporter des garanties aux agents qui s'engagent dans une carrière dans la diplomatie, dès lors qu'ils présentent les compétences nécessaires.

Proposition : Maintenir les concours de secrétaire et de conseiller des affaires étrangères.

Proposition : Permettre aux hauts fonctionnaires qui font le choix de la diplomatie d'y effectuer leur carrière, si la compétence est au rendez-vous.

Proposition : Permettre aux secrétaires des affaires étrangères qui font le choix d'être promus administrateurs de l'État de revenir au ministère des affaires étrangères, et d'y effectuer leur carrière, si la compétence est au rendez-vous.

Votre rapporteure insiste sur la nécessité de suivre à court et moyen terme la mise en œuvre de ces réformes, afin de pouvoir apporter rapidement des correctifs si les résultats n'étaient pas satisfaisants.

Proposition : Réaliser à court et moyen terme une évaluation de la mise en extinction du corps préfectoral et des corps diplomatiques.

(1) *Un récent rapport du Sénat relève que le Quai d'Orsay était « l'une des administrations les plus ouvertes et diversifiées (52 % des agents sont contractuels, 20 % de l'encadrement n'est pas issu du corps diplomatique) ». En 2019, 16 % des agents d'encadrement supérieur du ministère étaient d'ores et déjà en mobilité extérieure. La même année, 19 % des emplois d'ambassadeurs étaient occupés par des personnels en détachement ou intégrés au MEAE, et 41 % des emplois de chefs de service. Voir le [rapport d'information \(2021-2022, n° 777\)](#) de MM. Jean-Pierre Grand et André Vallin, sénateurs fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, « Quel avenir pour le corps diplomatique ? », 13 juillet 2022.*

3. La subvention pour charge de service public versée aux IRA

L'action 01 retrace également la subvention pour charge de service public versée aux cinq Instituts régionaux d'administration, qui assurent notamment la formation initiale des attachés d'administration de l'État.

En 2023, le montant proposé pour la SCSP s'élève à 42 millions d'euros, en hausse de 1,9 million par rapport à 2022 du fait du maintien de la rémunération des élèves déjà fonctionnaires (+ 0,8 million) et de la prise en compte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 1,1 million).

Jusqu'en 2016, les IRA formaient 620 élèves chaque année. En 2017, ce nombre a été porté à 730. En 2020, ce sont 820 nouveaux attachés d'administration qui sont nommés chaque année.

Afin d'accompagner ces évolutions, et dans une optique budgétaire, **une importante réforme de la scolarité est intervenue en 2019**. Deux concours sont désormais organisés, l'un au printemps, l'autre à l'automne. Les élèves suivent désormais une formation de douze mois, articulée en deux périodes (six mois en formation – au lieu de douze auparavant –, puis six mois en stage).

La réforme a également conduit à la refonte des épreuves de sélection et de classement, et à une recherche de professionnalisation de la formation, avec notamment l'approche par compétences, et la mise en place d'un suivi individualisé des élèves.

Lors de leur audition, les représentants de l'Association des anciens élèves des IRA ont attiré l'attention de votre rapporteure sur certains effets négatifs de cette réforme : le stage préalable au choix d'affectation, qui a été supprimé, était utile et apprécié, et les épreuves de classement sont parfois mal comprises par les élèves.

Par ailleurs, on constate un déséquilibre concernant les affectations proposées, entre les promotions d'automne et de printemps.

Ces éléments ont été confirmés par la direction des IRA, auditionnés par votre rapporteure, s'appuyant sur les constats formulés lors de l'enquête de satisfaction conduite en 2021. Ainsi, « *la gestion de deux concours et de deux promotions par an génèrent une surcharge de travail administratif et informatique lourde pour les équipes, qui se fait au détriment du travail de fond sur les contenus et méthodes pédagogiques* »⁽¹⁾. De plus, « *la suppression des stages est très fortement regrettée, tant par les élèves que les services employeurs* »⁽²⁾ : « *100 % des réponses en ce qui concerne l'IRA de Metz* » relèvent le « *besoin* » de « *compléter cette formation par un stage comparable à ceux qui existaient avant la réforme de 2019* »⁽³⁾.

(1) Réponse écrite de l'IRA de Nantes, à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

(2) Réponse écrite de l'IRA de Nantes.

(3) Réponse écrite de l'IRA de Metz.

Certaines épreuves de classement apparaissent par ailleurs mal comprises des élèves : ainsi, « l'épreuve de mémoire de professionnalisation, qui est basée sur un poste " idéal " n'est pas en lien avec une activité professionnelle réelle comme pourrait l'être un rapport de stage ; cette épreuve est assez mal comprise par les élèves et génère une certaine tension entre le " rapport de stage " sans stage et le rapport de master qui n'en est pas un »⁽¹⁾, tandis que « la notation de l'épreuve collective du rapport sur commande d'une administration dans un classement individuel reste incomprise d'un certain nombre d'élèves »⁽²⁾.

Votre rapporteure insiste sur la nécessité de maintenir une formation de qualité pour les attachés d'administration de l'État, qui participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles et interministérielles, et qui ont vocation à être chargés de fonctions d'encadrement.

Elle propose de corriger certains aspects de la réforme de 2019, en revenant notamment à une seule promotion d'attachés par an, et en rallongeant la scolarité pour permettre la réintroduction d'un stage préalable au choix d'affectation. Cela pourrait également être l'occasion de revoir les épreuves de classement, dont certaines sont mal comprises par les élèves.

Proposition : Revenir à une promotion par an.

Proposition : Rallonger la scolarité et réintroduire un stage préalable au stage final dans la scolarité des IRA ; revoir les épreuves de sortie dont certaines sont mal comprises par les élèves.

Enfin, votre rapporteure propose de renforcer les effectifs d'encadrement des IRA, qui s'établissent à une vingtaine d'agents par institut en moyenne, pour 820 élèves formés par an. Une augmentation d'un ETPT par IRA paraît être un minimum. Sur la base des éléments transmis par les IRA, votre rapporteure évalue à 450 000 euros le coût chargé supplémentaire d'un tel renfort en effectifs.

Proposition : Augmenter les effectifs d'encadrement de chaque IRA, à hauteur d'un ETPT par institut au minimum.

4. Les dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique à tous les publics

Les crédits consacrés aux dispositifs d'égalité des chances et d'ouverture de la fonction publique s'élèvent à **20 millions d'euros pour 2023**.

À la suite des annonces du Président de la République en février 2021, portant sur le déploiement du Plan Talents du service public, le dispositif des classes

(1) Réponse écrite de l'IRA de Lyon.

(2) Réponse écrite de l'IRA de Bastia.

préparatoires intégrées a été remplacé par les Prépas Talents, et a été élargi à de nouvelles structures ⁽¹⁾. Ces classes accueillent des étudiants les plus méritants de l'enseignement supérieur pour les préparer aux concours de catégorie A et B de la fonction publique.

À la rentrée 2022, 100 Prépas Talents sont présentes sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin, pour 1 923 places offertes.

Par ailleurs, une bourse Talents de 4 000 euros par an est versée en deux fois, de droit, aux élèves des Prépas Talents.

II. ACTION 02 : ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

L'action 02 *Action sociale interministérielle* retrace différentes prestations d'action sociale, qui visent à améliorer les conditions de travail et de vie des agents de l'État et de leurs familles. Les orientations de l'action sociale sont proposées par le comité interministériel d'action sociale, au sein duquel siègent les représentants des agents publics ; son action est relayée dans les régions par les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS).

Les prestations sont de nature soit individuelles (et sont alors directement gérées par la DGAFP au niveau central), soit collectives (et font alors l'objet de délégations de crédits vers le niveau déconcentré).

En 2023, les dépenses évoluent peu par rapport à l'année précédente (− 9,2 millions en AE, soit − 6 %, et + 2,8 millions en CP, soit + 2 %), la principale évolution concernant la diminution des crédits affectés à la rénovation des restaurants inter-administratifs.

Le tableau suivant présente les différentes prestations d'action sociale, ainsi que le nombre de bénéficiaires estimé.

(1) Notamment des universités, des Instituts de préparation à l'administration générale (IPAG), des Centres de préparation à l'administration générale (CPAG), des Instituts d'étude politique (IEP).

PRESTATIONS D’ACTION SOCIALE RETRACÉES DANS L’ACTION 02

		Bénéficiaires 2023	AE		CP		
			LFI 2022	PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	
Aides aux familles	I	Chèque-vacances	125 000	37,56	38,58	37,52	38,54
	I	CESU garde d’enfants de moins de 6 ans	95 000	39,06	40,12	39,06	40,12
	I	Aide au maintien à domicile	n.c.	4,65	4,77	4,65	4,77
	C	Réservations de places en crèche	4 835	23,47	25,10	23,08	24,71
Logement	I	Aide à l’installation des personnels de l’État	13 800	13,34	14,36	13,33	14,36
	I	Logement temporaire	n.c.	0,9	0,92	0,9	0,92
	C	Réservations de logements sociaux	n.c.	0	0	0,2	0,2
Restauration	C	Rénovation des restaurants inter-administratifs	n.c.	29,83	13,9	23,37	19,37
Divers	I	SRIAS	n.c.	4,32	6,02	4,32	6,02
Total			153,1	143,9	146,4	149,2	

I = prestation individuelle ; C = prestation collective.

Source : réponses au questionnaire.

Votre rapporteure relève que l’action sociale peut constituer un levier important pour renforcer l’attractivité de la fonction publique, en améliorant les conditions de vie des agents.

En particulier, le dispositif de réservation de place en crèches, mis en place avec l’appui de la Caisse nationale d’allocations familiales, permet aux agents de bénéficier prioritairement de places en crèches implantées dans des aires géographiques adaptées à leurs besoins. Le montant consacré à cette prestation est attendu à 24,7 millions d’euros en crédits de paiement en 2023, auxquels s’ajoutent 6 millions d’euros de crédits ouverts sur fonds de concours. Le projet annuel de performances relève que le parc est constitué d’environ 4 700 places en 2022, et que l’année 2023 devrait ainsi voir « *la réservation d’environ 135 places supplémentaires, pour un montant estimé à 1 million d’euros* ».

Votre rapporteure considère que ces efforts sont louables et propose d’aller plus loin, et d’atteindre 5 000 places ouvertes, ce qui occasionnerait, selon ses calculs, un surcoût de 1,2 millions d’euros.

D’après les statistiques publiées par la DGAFP, le nombre d’agents en congé parental dans les ministères au 31 décembre 2019 s’élevait à 5 796, en augmentation de 17 % par rapport à 2018, dont 94,5 % de femmes ⁽¹⁾.

(1) Rapport annuel 2021 – Faits et chiffres, sur le [site internet](#) de la DGAFP.

Proposition : Renforcer les crédits affectés aux dispositifs d'action sociale, et développer notamment la réservation de berceaux en crèches.

III. ACTION 03 : APPUI ET INNOVATION DES RESSOURCES HUMAINES

L'action 03 *Appui et innovation des ressources humaines* retrace :

– les crédits de quatre fonds destinés à financer des projets en matière de ressources humaines ⁽¹⁾. Leur dotation initiale est stable (4,3 millions d'euros) ;

– les dépenses liées au développement et à la maintenance du site Place de l'emploi public (3 millions pour 2023) et du programme Mentor, qui propose, sur une plateforme de formation professionnelle en ligne, un parcours professionnalisant complet et documenté sur le « mode projet » (0,3 million) ;

– les dépenses d'études et de communication du ministère (1,3 million) ;

– les dépenses de fonctionnement et d'investissement du CISIRH, qui réalise et exploite des produits informatiques RH s'adressant à l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics. Il est doté de 20,8 millions d'euros en AE, et de 21 millions en CP pour 2023.

Par rapport à la LFI 2022, les crédits de l'action sont en légère hausse (+ 2 millions en AE et en CP), du fait du développement du site Place de l'emploi public (+ 1,2 million) et de moyens supplémentaires octroyés au CISIRH (+ 0,8 M€).

(1) Il s'agit du Fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique de l'État (FIRH), du Fonds égalité professionnelle (FEP), du Fonds pour les systèmes d'information RH (FSIRH) et du Fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FICT).

SECONDE PARTIE : LA DÉONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS, DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Dans son rapport fondateur sur la prévention des conflits d'intérêts, M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, relevait qu'en France, l'existence d'une fonction publique de carrière, recrutée essentiellement par concours, et guidée par les valeurs fondamentales de probité, d'impartialité et de responsabilité, constituait pour l'administration une « *protection "structurelle" contre les risques de conflits entre l'intérêt public et des intérêts personnels* ». Il ajoutait que, « *parce qu'elle limite les passages entre les secteurs public et privé, [l'existence d'une fonction publique de carrière] réduit aussi certaines hypothèses de conflit d'intérêts* »⁽¹⁾.

Depuis une dizaine d'années, des évolutions législatives successives sont venues préciser et renforcer les obligations déontologiques des agents publics ainsi que leurs modalités de contrôle.

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adoptée en 2016, a ainsi consacré les principes déontologiques dans le statut général, créé des référents déontologiques dans les trois fonctions publiques, et prévu des obligations déclaratives pour certains agents. Plus récemment, la loi de transformation de la fonction publique, adoptée en 2019, a modifié le cadre dans lequel s'exercent les contrôles déontologiques agents publics.

Cette dernière loi, ainsi que la réforme de la haute fonction publique, annoncée par le Président de la République à la suite du Grand débat national et traduite en droit par voie d'ordonnance et par le biais de plusieurs décrets⁽²⁾, ont posé de nouvelles questions déontologiques.

En effet, l'ouverture du recrutement d'agents contractuels sur les postes de direction de la fonction publique, la suppression de nombreux corps de fonctionnaires et la dynamique de fonctionnalisation des emplois, ou encore la recherche de diversification des parcours des hauts fonctionnaires, dessinent un paysage nouveau que la déontologie doit appréhender.

C'est dans ce contexte de grands changements concernant la fonction publique que votre rapporteure a choisi de s'intéresser à la question du contrôle déontologique des agents publics.

(1) « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* », rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

(2) Voir le 3 du I de la première partie.

I. LA RÉFORME DU CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE ET SA MISE EN OEUVRE

A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ ET RENFORCÉ

1. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Préoccupation constante des agents dans l'exercice de leurs fonctions, **la déontologie était pourtant peu abordée dans le statut général**, comme le relevait dès 1954 le premier directeur de la fonction publique, M. Roger Grégoire : « *Le statut général n'a rien d'un code de déontologie. Il faut, pour le compléter, faire appel aux principes généraux du droit public et aux décisions jurisprudentielles* » ⁽¹⁾.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a défini dans le statut général les obligations qui leur incombent, consacrant ainsi les obligations de **dignité**, d'**impartialité**, d'**intégrité**, de **probité**, de **neutralité** et le respect de la **laïcité**.

Elle renforce par ailleurs le dispositif de **prévention des conflits d'intérêts**, en définissant cette notion comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions* », en prévoyant des obligations d'abstention dans de telles situations, et en étendant à certains fonctionnaires les obligations déclaratives introduites pour les plus hauts responsables publics par les lois de 2013 relatives à la transparence de la vie publique ⁽²⁾.

Cette loi a enfin prévu que tout fonctionnaire a le droit de consulter un **référént déontologue**, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques ⁽³⁾.

2. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a fait évoluer les obligations déontologiques applicables aux agents publics, s'agissant du **contrôle déontologique** des demandes de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de départ vers le secteur privé, et des contrôles préalables à la nomination.

(1) Cité par Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (n° 3099-XIV^e législature), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2015.

(2) Loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

(3) Art. L. 124-2 du code général de la fonction publique.

En particulier, cette loi a **transféré à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) les compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP)**, à compter du 1^{er} février 2020.

Par ailleurs, elle met en place une **gradation des contrôles**. Pour la quasi-totalité des agents, à l'exception de ceux occupant des emplois particulièrement exposés, le contrôle est effectué par les seules administrations. Celles-ci peuvent néanmoins, en cas de doute sérieux, soumettre la demande à leur référent déontologue ; si le doute subsiste, la HATVP peut être saisie pour avis.

La HATVP est en revanche compétente pour les emplois les plus exposés aux risques déontologiques ⁽¹⁾.

Ces évolutions avaient pour objectif de **favoriser et de fluidifier les mobilités, de renforcer les garde-fous déontologiques** à l'entrée et à la sortie de la fonction publique et de **responsabiliser les administrations en leur confiant une partie des contrôles à mener**.

B. UNE DIFFUSION PROGRESSIVE DE LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE

1. La nomination des référents déontologues n'est pas achevée

Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue ⁽²⁾ a laissé une **grande souplesse aux employeurs publics dans la mise en œuvre de leurs obligations**. La mission de référent déontologue peut ainsi être exercée soit par des référents individuels, soit par une formation collégiale. En outre, la durée d'exercice des fonctions de référent déontologue et les possibilités de renouvellement des personnes nommées ne sont pas fixées par le décret et relèvent de la compétence du chef de service.

Le décret offre par ailleurs une certaine marge de manœuvre aux chefs de service en ce qui concerne les **personnes pouvant être désignées**. Les référents déontologues sont ainsi choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminé, tandis que les collègues peuvent également comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration concernée ou à la fonction publique.

Les personnes auditionnées ont néanmoins souligné que pour bien assurer ses fonctions, le référent déontologue devait bénéficier d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'autorité hiérarchique : la nomination d'un agent rattaché à la direction des affaires juridiques ou des ressources humaines ne paraît donc *a priori* pas

(1) La liste est fixée par l'article 2 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

(2) Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

souhaitable. Il ne doit par ailleurs pas être trop éloigné du terrain. Enfin, une bonne connaissance du contexte de travail de l'administration concernée est utile.

Votre rapporteure constate que le déploiement des référents déontologues progresse, mais que des efforts restent à accomplir.

Dans la fonction publique de l'État, tous les ministères ont désigné des référents déontologues ministériels. La HATVP constate ainsi que les administrations centrales « *se sont bien saisies de la question, en créant souvent des instances collégiales pourvues de personnalités qualifiées, parfois même en instituant un système de correspondants dans les différentes branches d'une administration (c'est le cas du ministère de l'intérieur). Sans être achevé, ce mouvement est donc bien engagé* »⁽¹⁾.

Dans la fonction publique territoriale, les nominations paraissent bien avancées, mais les référents déontologues doivent encore être mieux connus.

D'après une étude de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) conduite en 2021, **l'ensemble des centres de gestion a mis en place un référent déontologue, et ce, depuis 2018.** Les référents doivent adhérer à une « charte des référents déontologues », réalisée en collaboration avec la FNCDG, qui vient encadrer l'exercice de cette mission.

Les CDG ayant répondu à l'enquête ont le plus souvent choisi une personne externe au centre pour occuper la fonction de référent déontologue (42 %), tandis qu'une proportion similaire (41 %) a opté pour une formation collégiale. Les centres ont justifié ce choix « *par le fait qu'il s'agit d'une mission délicate à articuler avec le rôle du CDG en tant que conseiller statutaire auprès des employeurs territoriaux* »⁽²⁾. Les personnes relevant du centre sont donc minoritaires (17 %). Dans une majorité des centres, la mission de référent déontologue est exercée à l'échelle départementale (57 %) et, dans une moindre mesure, à l'échelle supra-départementale (39 %).

La dernière enquête de l'Agence française anticorruption dans le **secteur public local**, publiée en avril 2022, relève toutefois qu'**au-delà de la question de la nomination, se pose celle de la visibilité des référents déontologues, qui sont parfois assez mal connus des agents.**

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

(2) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

NOMINATION ET CONNAISSANCE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DANS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL

(en %)

	Tout	Com	C1	C2	C3	Dept	EPCI	EPL	OPH	CDG
Le référent est connu des agents	22,6	15,5	36,4	16,4	14,6	–	25,6	25,0	39,1	95,2
Le référent est nommé en interne	74,7	58,8	62,5	–	–	93,3	58,3	76,2	76,2	–

La question diffère selon le nombre d'agents : en dessous de 350 agents, la question est relative à la connaissance du référent déontologue au centre de gestion. Au-dessus de 350 agents, la question est relative à la nomination, en interne, du référent. En effet, lorsque la commune adhère à un CDG, c'est le centre de gestion qui assure la mission. Se pose alors la question de l'identification et la connaissance de ce référent par les agents. Dans les communes n'adhérant pas à un CDG, c'est la question de sa nomination effective qui est posée.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont été regroupées en C1, les communes entre 3 500 et 10 000 habitants ont été regroupées en C2, les communes de moins de 3 500 habitants ont été regroupées en C3.

Source : Agence française anticorruption, synthèse des résultats de l'enquête relative à la prévention et à la détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local, avril 2022.

C'est dans la fonction publique hospitalière que le déploiement du dispositif est la moins aboutie. La HATVP relève ainsi que « *hormis dans les CHU des grandes métropoles, très peu de référents déontologues ont été identifiés. Lorsqu'elle est saisie, la Haute Autorité constate souvent l'absence d'un avis du référent déontologue. Au regard de la faible proportion de demandes d'avis émanant de ce pan de la fonction publique (environ 70 sur les 1 130 avis rendus au 1^{er} août 2022), il est d'ailleurs fort probable que des mobilités soient effectuées sans que la Haute Autorité en soit saisie préalablement* » ⁽¹⁾.

2. Une appropriation progressive par les administrations

Sur le fond, les données statistiques publiées par la HATVP témoignent d'une appropriation progressive du dispositif par les administrations. Ainsi, le nombre de demandes irrecevables a nettement diminué depuis 2020 ⁽²⁾, tandis que la Haute Autorité est de moins en moins saisie de demandes d'avis subsidiaires (lorsque l'administration, y compris après avis du référent déontologue, rencontre un doute sérieux sur l'avis à rendre) ⁽³⁾.

En 2021, tous contrôles déontologiques confondus, et hors avis d'incompétence et d'irrecevabilité, la Haute Autorité a rendu 36,4 % d'avis de compatibilité, 58,2 % d'avis de compatibilité avec réserves, et 5,4 % d'avis d'incompatibilité. Au regard de l'année précédente, ces proportions sont relativement stables (respectivement 44,1 %, 50,5 % et 5,4 % en 2020).

La Haute Autorité a également transmis à votre rapporteure un premier bilan statistique des contrôles déontologiques pour l'année 2022 ⁽⁴⁾.

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

(2) La HATVP relève que si en 2020, 32,7 % des avis rendus concluaient à l'irrecevabilité de la saisine ou à l'incompétence de la Haute Autorité, ce pourcentage est tombé à 11,4 % en 2021. Il avoisinait les 5 % au 1^{er} août 2022.

(3) 3,8 % au 31 juillet 2022, contre 12,3 % en 2021.

(4) Les données relatives aux années 2020 et 2021 figurent dans les rapports d'activité de la Haute Autorité.

BILAN STATISTIQUE DES CONTRÔLES DÉONTOLOGIQUES EN 2022 (AU 31 JUILLET)

	Pré-nomination	Reconversion professionnelle	Cumul d'activités	Total
<i>Statistiques générales</i>				
Saisines reçues	199	201	10	410
Avis rendus	192	199	12	403
Délai moyen de traitement (jours)	5,9	37,5	32,1	/
<i>Conclusion de la décision</i>				
Compatibilité	90 (76,9 %)	27 (23,1 %)	0	117
Compatibilité avec réserve(s)	86 (37,6 %)	140 (61,1 %)	3 (1,3 %)	229
Incompatibilité	0	11 (91,7 %)	1 (8,3 %)	12
Incompétence, irrecevabilité et non-lieu à statuer	4 (25 %)	7 (43,7 %)	5 (31,3 %)	16
Total	180 (48,1 %)	185 (49,5 %)	9 (2,4 %)	374

Source : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

De leur côté, les référents déontologues auditionnés ont indiqué qu'ils étaient saisis d'un nombre important de demandes. Votre rapporteure n'est toutefois pas parvenue à d'obtenir de données statistiques exhaustives et fiables de la part de l'administration concernant les contrôles réalisés par les référents déontologues et par les autorités de nominations.

Malgré ces constats globalement positifs, **des marges de progression** demeurent concernant l'appropriation du dispositif par les administrations.

La Haute Autorité a ainsi indiqué avoir constaté « *plus d'une vingtaine de défauts de saisine en 2021 dans le cas d'une mobilité vers le secteur privé* ». Elle relève par ailleurs que la **qualité des dossiers** de saisine était « *inégaie* », bien qu'en progression, soulignant qu'elle recevait fréquemment des dossiers incomplets, ce qui oblige les services « *à contacter les administrations, dossier par dossier, pour obtenir les pièces manquantes* », et que les informations renseignées étaient parfois « *insuffisamment étayées pour permettre de rendre un avis correctement instruit* », alors qu'il est attendu des autorités hiérarchiques qu'elles effectuent un travail de recherche et de première analyse ⁽¹⁾.

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

II. UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF QUI APPELLE DES APPROFONDISSEMENTS POUR PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE CULTURE DÉONTOLOGIQUE

A. DES MOYENS ENCORE TROP LIMITÉS

1. Un accompagnement des référents déontologues à poursuivre

La Haute Autorité a su absorber les missions de l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique. Les avis sont rendus dans les meilleurs délais, et la Haute Autorité n'a rendu aucun avis tacite en deux ans, alors que la CDFP y avait largement recours ⁽¹⁾.

La Haute Autorité consacre par ailleurs d'importants efforts à **l'accompagnement de ses publics**, à travers la tenue d'échanges réguliers avec les administrations et les référents déontologues, l'organisation d'une rencontre annuelle de référents, la publication de guides, ou encore la diffusion de ses décisions sur son site internet.

Elle relève toutefois que, de son point de vue, « *nombre [de référents déontologues] se sentent isolés et insuffisamment formés pour faire face à l'ensemble des questions susceptibles de leur être soumises* ». Les référents déontologues rencontreraient ainsi parfois des « *difficultés de positionnement* » au sein de leur administration, notamment dans des situations où ils seraient saisis par l'agent d'une demande de conseil sur un projet de mobilité, puis par l'administration dans le cadre de la procédure de contrôle, alors même qu'ils se seraient déjà prononcés au préalable. Les référents déontologues ne seraient par ailleurs **pas informés des suites données** aux cas sur lesquels ils se sont prononcés. Enfin, le **suivi des réserves** semble difficile à réaliser, là encore en raison du manque d'informations leur étant transmises ⁽²⁾.

Votre rapporteure constate que **les référents déontologues ne suivent pas obligatoirement de formation lors de leur prise de fonction**. Si certains référents sont des spécialistes des questions déontologiques, tous ne se trouvent cependant pas dans cette situation. Les initiatives prises par la HATVP en matière d'accompagnement, ou la mise en place par la DGAFP d'un réseau des référents déontologues d'État (qui s'est réuni quatre fois en trois ans) et la mise en place d'une plateforme dématérialisée qui leur permet d'échanger sur des sujets d'actualité vont f+ dans la bonne direction, mais doivent être renforcées par la structuration d'une offre de formation ambitieuse à l'attention des référents déontologues. De telles formations, qui gagneraient à associer des universitaires, nécessitent des moyens conséquents.

(1) 4 449 décisions tacites sur 7 695 saisines en 2018, soit 58 % du total.

(2) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

Proposition : Amorcer une formation, en coopération avec des universitaires, à destination des référents déontologues, et mobiliser les crédits nécessaires.

2. Des moyens de la Haute Autorité à renforcer

La HATVP a indiqué à votre rapporteure que **ses effectifs étaient trop limités pour réaliser convenablement l'ensemble des missions qui lui ont été confiées**, l'incitant à concentrer ses efforts sur les plus essentielles. Ainsi, la HATVP indique que le rythme dans lequel elle rend ses avis « *n'est toutefois pas soutenable à moyens constants, ou au détriment des missions stratégiques d'accompagnement et de pédagogie, ainsi que du suivi des réserves émises* »⁽¹⁾.

Dans la mesure où les avis de compatibilité avec réserves représentent, selon les années, entre 50 % et 60 % des avis rendus, tous contrôles confondus (et hors irrecevabilités), le suivi des réserves constitue un élément essentiel du dispositif. Une absence de suivi, ou un suivi déficient, viderait le dispositif de sa substance. Il paraît ainsi essentiel à votre rapporteure de renforcer les moyens de la HATVP afin de lui permettre de réaliser ses missions, et notamment le suivi des réserves émises.

Proposition : Renforcer les moyens de la HATVP afin de lui permettre de réaliser le suivi des réserves émises.

B. UN DISPOSITIF QUI GAGNERAIT À ÊTRE ÉTENDU À D'AUTRES ACTEURS

1. Un champ qui pourrait être étendu à d'autres agents

Votre rapporteure considère par ailleurs que le champ du dispositif pourrait être **étendu à d'autres agents**.

Comme le rappelle la Haute Autorité dans ses rapports d'activité, certaines catégories de responsables publics stratégiques et certains agents publics ou privés restent en dehors du champ du contrôle des mobilités public-privé, du fait du statut de leur employeur, alors même que leurs fonctions les exposent à des risques de prise illégale d'intérêts non négligeables.

Il s'agit notamment des agents de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que des établissements publics rattachés aux collectivités, tels que les offices publics de l'habitat.

Votre rapporteure considère qu'un contrôle préalable à la mobilité permettrait de protéger les agents de ces structures les plus exposés au risque de

(1) Réponse écrite à la suite de l'audition conduite par votre rapporteure.

prise illégale d'intérêts, en sécurisant leurs mobilités, et d'apporter des garanties aux établissements employeurs.

Proposition : Étendre le champ du contrôle des mobilités public-privé à d'autres catégories de responsables publics stratégiques et à d'autres agents publics ou privés.

Par ailleurs, et bien qu'ils ne constituent pas des fonctionnaires, votre rapporteure s'est intéressée à la question de la mobilité des **magistrats**.

En effet, un magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il souhaite exercer une activité privée, en informer préalablement le ministre de la justice, qui peut s'y opposer lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat.

Toutefois, **aucun contrôle systématique destiné à prévenir les conflits d'intérêts n'existe lorsqu'un magistrat judiciaire démissionne**. Votre rapporteure rappelle le cas, récent, d'un magistrat du parquet national financier ayant rejoint un cabinet d'avocats d'affaires anglo-saxon ⁽¹⁾.

Afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts dans de telles situations, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a proposé, dans son avis du 24 septembre 2021, de contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation. Cette autorité pourrait être le CSM, la HATVP, ou encore le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire.

Proposition : Contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation.

Enfin, il est surprenant de noter qu'actuellement, les obligations de contrôle déontologique pèsent uniquement sur l'administration, à l'entrée comme à la sortie de l'agent public. Votre rapporteure considère que l'association des structures privées concernées au dispositif de contrôle déontologique permettrait de mieux sécuriser les mobilités.

Proposition : Associer aux règles et procédures déontologiques les entités privées qui recrutent des fonctionnaires.

(1) Votre rapporteure avait ainsi interrogé le président de la Haute Autorité, M. Didier Migaud, sur ce sujet, lors de son [audition](#) par la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique, le 3 février 2021.

2. Un nécessaire encadrement déontologique du recours aux cabinets de conseil

Enfin, à la suite de la publication du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques ⁽¹⁾, votre rapporteure s'est interrogée sur les voies et moyens d'un **meilleur encadrement déontologique du recours à ces cabinets privés.**

En effet, **le recours aux cabinets de conseil par l'État soulève des questions fondamentales, qui intéressent directement la fonction publique, et qui dépassent les strictes questions déontologiques.** La tendance croissante à externaliser, en dehors de l'administration, la réflexion portant non seulement sur la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, mais également sur leur conception stratégique, interroge sur la capacité de notre État à disposer des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions les plus essentielles. Parmi les propositions formulées par la commission d'enquête du Sénat figure ainsi la cartographie des compétences dans les ministères et l'élaboration d'un plan de « réinternalisation », pour mieux valoriser les compétences internes et moins recourir aux cabinets de conseil, ce à quoi votre rapporteure adhère pleinement.

Votre rapporteure relève par ailleurs que **l'externalisation de missions de conseil ne constitue pas nécessairement un bon choix de gestion, bien au contraire.** Les dépenses de conseil de l'État sont élevées et en augmentation ⁽²⁾, et le coût de ces prestations est bien souvent supérieur à la dépense qui aurait été effectuée si la prestation avait été internalisée. Le rapport de la commission d'enquête évoque ainsi l'exemple de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, qui a mis en place d'une structure de conseil interne, la direction de la stratégie et de la transformation (DST), à l'origine d'importants bénéfices organisationnels et financiers ⁽³⁾. Le renforcement des effectifs de la délégation interministérielle de la transformation publique prévu par le présent projet de loi de finances pour améliorer les moyens du conseil interne à l'administration, s'il reste modeste, va dans le bon sens.

Votre rapporteure relève qu'il existe bien entendu des situations dans lesquelles le recours ponctuel à une expertise externe peut s'avérer utile et pertinent,

(1) *Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, par M. Arnaud Bazin, sénateur, président, et Mme Éliane Assassi, sénatrice, rapporteure, enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mars 2022 (n° 578).*

(2) *La commission d'enquête évalue à 839,9 millions d'euros les dépenses de conseil des ministères, en 2021 (445,6 millions d'euros au titre de prestations de conseil intégrant une forte composante stratégique, et 448,3 millions au titre de prestations de conseil, essentiellement informatique, intégrant une moindre composante stratégique), en nette augmentation par rapport aux 379,1 millions d'euros dépensés en 2018. De son côté, le ministre de la Transformation et de la fonction publiques avance un montant de 271 millions d'euros pour 2021.*

(3) *Le rapport indique ainsi qu'il apparaît « manifeste, qu'à force de travail équivalente, et sans même tenir compte de l'apport supplémentaire apportée par l'intégration structurelle au sein de l'AP-HP (connaissance de la structure, des interlocuteurs, des organisations, etc. permettant un gain de temps et une pertinence accrue dans les analyses et la conduite des missions), une internalisation de ces compétences est moins coûteuse que le recours à des cabinets de conseil » (page 135).*

lorsque l'administration recherche une compétence spécifique, a besoin d'un regard extérieur, ou fait face à un pic d'activité. Toutefois, **le recours aux cabinets de conseil doit être mieux encadré, et réalisé en toute transparence.**

S'agissant des aspects déontologiques, votre rapporteure propose de prévoir dans la loi que les cabinets de conseil sollicités par l'État soient soumis à des obligations déontologiques. Si de telles garanties ont été introduites dans le récent accord-cadre publié par la direction interministérielle de la transformation publique⁽¹⁾, un tel encadrement paraît insuffisant. Cette proposition figure notamment à l'article 9 de la proposition de loi faisant suite à la commission d'enquête précitée, récemment adoptée par le Sénat⁽²⁾.

Proposition : Prévoir dans la loi que les cabinets de conseil sollicités par l'État sont soumis à des obligations déontologiques.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2023, [Recours aux conseils extérieurs](#).

(2) Proposition de loi présentée par Mme Éliane Assassi, M. Arnaud Bazin et plusieurs de leurs collègues, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, enregistrée à la Présidence du Sénat le 21 juin 2022 (n° 720).

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
 - Mme Nathalie Colin, directrice générale
- **Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**
 - M. Thierry Lambert, délégué interministériel
 - M. Jean-Michel de Guerdavid, responsable administratif et financier
 - Mme Audrey Roncigli, cheffe de cabinet du directeur
- **Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)**
 - Mme Émilie Piette, déléguée interministérielle
- **Institut national du service public (INSP)**
 - Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice
- **Instituts régionaux d'administrations (IRA)**
 - M. Gérard Clerissi, directeur de l'IRA de Bastia (en visioconférence)
 - Mme Cécile Parent-Nutte, directrice de l'IRA de Lille
 - Mme Catherine Prudhomme, directrice de l'IRA de Lyon
 - M. Dominique Bemer, directeur de l'IRA de Metz
 - Mme Yamina Lamrani-Carpentier, directrice de l'IRA de Nantes
 - M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines à la DGAFP
 - Mme Sandrine Staffolani, adjointe de la sous-direction des compétences et des parcours professionnels à la DGAFP
- **Table ronde de référents déontologues**
 - M. Christophe Baulinet, référent déontologue des ministères économiques et financiers
 - Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, présidente du comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales
 - Mme Lucie Chapus-Bérard, référente déontologue des agents de la métropole Aix-Marseille-Provence

— Mme Claire Chedru-Bonhomme, chef du département de la fonction publique, du droit du travail et des baux à la direction des affaires juridiques et des droits des patients de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris

— Mme Félicie Fauconnet, adjointe de Mme Chedru-Bonhomme

- **Organisations syndicales de la fonction publique**

- M. Gilles Oberrieder, secrétaire général, UFSE-CGT Services Publics

- M. Philippe Craste, UFSE-CGT Services Publics

- M. Luc Farré, secrétaire général, UNSA Fonction publique

- Mme Annick Fayard, Secrétaire nationale, UNSA Fonction publique

- M. Bruno Lévédér, secrétaire national, Fédération Syndicale Unitaire

- Mme Ophélie Vildey, Union syndicale Solidaires

- M. Didier Lenfant, président, CFTC

- M. Stanislas Gaudon, vice-président, CFE-CGC Services publics

- M. Pacal Kessler, président, Fédération Autonome de la Fonction Publique

- M. Fabien Golfier, secrétaire national, Fédération Autonome de la Fonction Publique

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

- M. Didier Migaud, président

- Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale

- M. Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication

- M. Frédéric Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, en charge de la mission Haute fonction publique

- M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, président des commissions sur la préfiguration de l'Institut national du service public et sur la préfiguration de la direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État

- M. Anthony Taillefait, agrégé des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université d'Angers, membre de l'Observatoire de l'éthique publique

- **Association SERVIR, la communauté des alumni de l'ENA et de l'INSP**

- M. Daniel Keller, président

— François Gilles Le Theule, président de la commission haute fonction publique/service public de l'Association Servir

— Mme Adeline Rouzier-Deroubaix, membre de la commission

— M. Vincent Sivré, membre de la commission

- **Association ENA 3^{ème} concours (ENA 3 C)**

— M. Michel Ballereau, vice-président

— M. Olivier Myard, trésorier

- **Association des anciens élèves des Instituts régionaux d'administration (AAEIRA)**

— M. Laurent Bornia, président

— M. Jean-Thomas Eldin, membre du bureau

— Mme Julie Pavan, membre du bureau

- **Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur**

— M. Christophe Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, président de l'association

- **Associations d'agents diplomatiques**

— M. Benjamin Weisz, président de l'Association française des diplomates de métier

— Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, présidente de l'Association syndicale des agents diplomatiques et consulaires issus de l'École Nationale d'Administration (ADIENA)