

**Projet de loi de finances pour 2025 (n° 324)**

**Mission « Transformation et fonction publiques »**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,

M. Giovanni William

Mercredi 23 octobre 2024

**PREMIÈRE PARTIE :  
LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES**

Aux termes du projet annuel de performances joint au PLF pour 2025, la mission *Transformation et fonction publiques* porte les crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs afin que cette dernière soit plus efficiente, en optimisant les moyens financiers et humains alloués et en améliorant la qualité du service rendu aux usagers.

Créée par la LFI pour 2018, sous la dénomination *Action et transformation publiques*, et constituée initialement des seuls programmes 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* et 349 *Transformation publique* <sup>(1)</sup>, la mission était initialement conçue comme l'un des supports budgétaires du Grand plan d'investissement annoncé en 2017 <sup>(2)</sup>.

À sa création, la mission prévoyait l'ouverture de 1,7 milliard d'euros sur cinq ans pour financer la rénovation des cités administratives (à hauteur de 1 milliard d'euros) et les projets de transformation de l'action publique (à hauteur de 700 millions), sur la base d'appels à projets interministériels. Elle devait s'achever en 2022.

Renommée *Action et transformation publiques* en 2021, la mission a toutefois été pérennisée et a vu son périmètre évoluer, pour se rapprocher de celui de l'actuel ministère de la Fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique, sans y correspondre parfaitement.

Dans le PLF pour 2025, la mission comporte quatre programmes, qui portent sur des dépenses de nature diverse :

---

(1) *Le programme 348 s'intitulait initialement Rénovation des cités administratives, et le programme 349, Fonds pour la transformation de l'action publique.*

(2) « *Le grand plan d'investissement 2018-2022. Rapport au Premier ministre* », septembre 2017.

– le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, qui finance la rénovation lourde du parc immobilier de l'État, l'amélioration de sa performance énergétique, et l'accompagnement de nouvelles formes de travail par le réaménagement des espaces ;

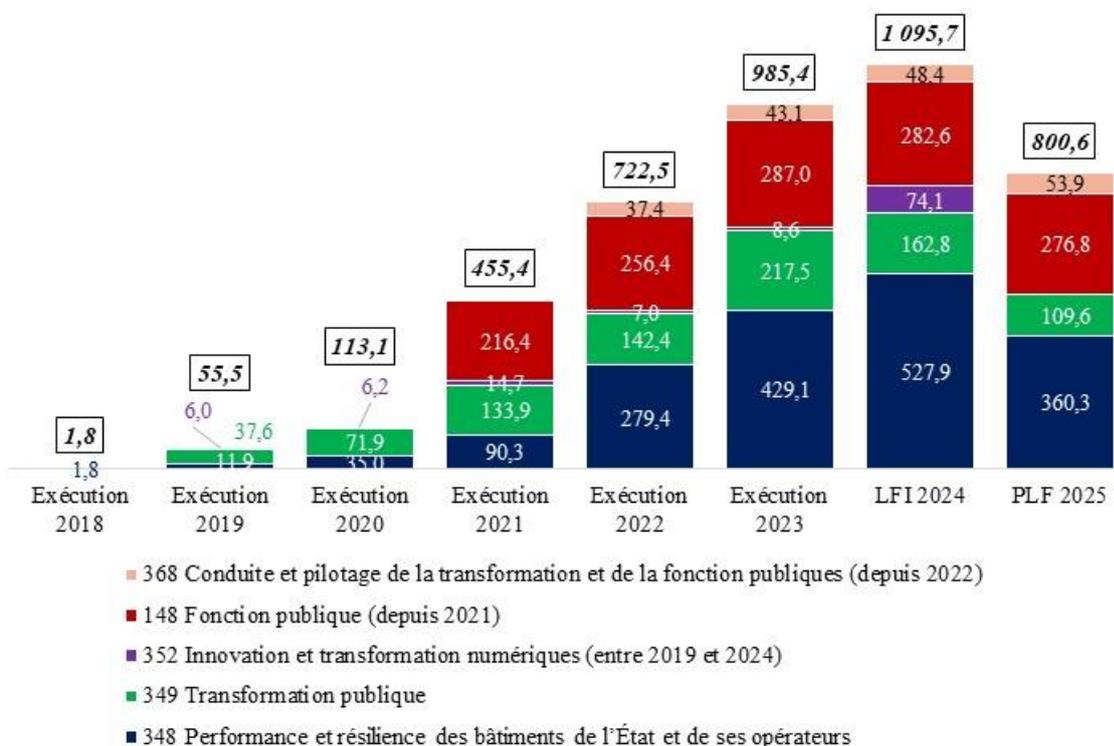
– le programme 349 *Transformation publique*, qui porte notamment les crédits affectés au développement de projets de transformation de l'action publique, principalement numériques ;

– le programme 148 *Fonction publique*, qui retrace plus particulièrement les crédits affectés à la formation des fonctionnaires et à l'action sociale interministérielle ;

– le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, qui retrace les crédits de personnel de certaines des directions et structures relevant du ministère de la Fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique <sup>(1)</sup>.

Bien que les comparaisons soient délicates du fait de fréquents changements la maquette budgétaire, les crédits ouverts sur la mission devraient ainsi atteindre un pic entre 2023 et 2024 <sup>(2)</sup>, et diminuer significativement en 2025.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LA MISSION  
TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES (en millions d'euros)**



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

(2) L'exécution 2024 n'étant pas encore achevée.

La baisse des crédits s'explique principalement par la baisse des dotations sur les programmes 348 et 349, du fait de l'achèvement progressif des enveloppes pluriannuelles ouvertes en 2018, ainsi que par le transfert du programme 362 vers une autre mission <sup>(1)</sup>.

Sur les programmes 148 et 362, en revanche, l'évolution est plus limitée.

En PLF 2025, la mission est dotée de 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE), et de 800 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en net recul par rapport à 2024 (– 172,1 millions d'euros en AE soit – 14 %, et – 295,5 millions en CP soit – 27 %).

**MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES – LFI 2024 ET PLF 2025**

(en millions d'euros)

n°	Nom du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
348	Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	709,8	675,0	– 34,9	527,9	360,3	– 167,6
349	Transformation publique	145,5	77,5	– 68,0	162,8	109,2	– 53,6
362	Innovation et transformation numériques	74,1	–	– 74,1	74,1	–	– 74,1
148	Fonction publique	275,8	275,1	– 0,7	282,6	276,8	– 5,8
368	Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	48,4	53,9	+ 5,6	48,4	53,9	+ 5,6
<b>Total de la mission</b>		<b>1 253,5</b>	<b>1 081,4</b>	<b>– 172,1</b>	<b>1 095,7</b>	<b>800,2</b>	<b>– 295,5</b>

Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : documents budgétaires.

**I. LE PROGRAMME 348 PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS**

**1. Un programme initialement destiné à la rénovation des cités administratives de l'État**

Le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* est piloté par la direction interministérielle de l'État (DIE). Il a été créé en LFI 2018, sous la dénomination *Rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants*.

**Afin de financer le plan de rénovation des cités administratives de l'État, une enveloppe d'un montant de 1 milliard d'euros avait été ouverte**

(1) À compter de 2025, le programme 362 est fusionné avec le programme 129 Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du Gouvernement. Le programme 129 retrace en effet les crédits de la direction interministérielle du numérique (DINUM), qui est la direction responsable du programme 362,

**sur la période 2018-2022.** Le constat était le suivant : les 54 cités administratives existantes au moment de la création du programme, qui avaient majoritairement été construites dans les années 1960 et représentaient près d'un million de mètres carrés, formaient un parc immobilier dont la performance énergétique était faible et les coûts de fonctionnement, élevés. Par ailleurs, les conditions de travail offertes aux agents publics et d'accueil des usagers, ainsi que l'accessibilité des bâtiments pour les personnes à mobilité réduite, méritaient d'être améliorées.

**Le plan de rénovation visait prioritairement à assurer la transition énergétique de ce parc immobilier,** avec des travaux lourds permettant d'améliorer l'isolation des immeubles **et d'optimiser les implantations immobilières à travers la mutualisation de services.** Le programme devait pouvoir financer des opérations de rénovation ou de restructuration de cités existantes, mais également la destruction/reconstruction de cités.

**La mise en œuvre de ce programme s'est appuyée sur une articulation entre un pilotage national et une déconcentration régionale de l'initiative et de la réalisation des projets.** La direction de l'immobilier de l'État (DIE) a ainsi mis en place une procédure d'appel à projets immobiliers auprès des préfets de régions, afin de pouvoir sélectionner les meilleurs projets. Les préfets de région étaient incités à conduire une réflexion sur la définition de projets globaux sur les cités administratives de leur région, en intégrant des actions de densification (mutualisations de locaux, par exemple).

**La réalisation du programme s'est échelonnée sur plusieurs années.** Après une phase d'audit technique du parc existant, la sélection des projets a été réalisée entre fin 2018 et 2019 : 52 dossiers ont été déposés, et 39 projets de cités administratives ont finalement été sélectionnés par la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), pour près de 989 millions d'euros d'investissement. Les programmes de travaux ont été validés par la DIE à partir de 2019, et les travaux ont progressivement démarré à partir de 2020 (3 cités en travaux en 2020, 12 en 2021, 24 en 2022).

**Malgré une programmation budgétaire ambitieuse, la mise en œuvre du programme a rapidement pris du retard.** En 2021, la Cour des comptes évaluait que la trajectoire de consommation crédits était en retard d'au moins trois ans sur celle envisagée initialement <sup>(1)</sup>, et expliquait ce décalage par le nécessaire affinage de certains projets, qui a impliqué une phase de contractualisation plus lente que prévu, ainsi que par la crise sanitaire, qui a ralenti la préparation des travaux et leur réalisation. De ce fait, les crédits ouverts ont été sous-exécutés de manière récurrente.

**Dans ses réponses aux questionnaires, la DIE confirme que l'enveloppe de 1 milliard d'euros sera globalement respectée.** D'après l'échéancier du plan de rénovation des cités administratives qu'elle a transmis à

---

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2021 et 2022.*

vos rapporteurs, et qui est présenté ci-après, 93 millions d’euros restent à décaisser sur le programme 348 au titre de ce plan, dont la quasi-totalité en 2025 (89 millions), et le reliquat en 2026 (4 millions).

### ÉCHÉANCIER DE LA DÉPENSE SUR LE PLAN DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES

*(en millions d’euros)*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
<b>AE</b>	6	93	166	415	193	77	69	8	0	<b>1 027</b>
<b>CP</b>	2	12	35	90	244	320	231	89	4	

*Source : direction de l’immobilier de l’État. Cet échéancier inclut des engagements et des paiements réalisés sur le programme 348 suite à des transferts d’autres programmes budgétaires pour des aménagements spécifiques de services.*

Le plan de rénovation des cités administratives a désormais vocation à s’achever en 2025 avec la rénovation de 36 cités administratives. 3 projets ont en effet été abandonnés, permettant le redéploiement des crédits prévus sur d’autres opérations. Ces redéploiements ont contribué à permettre le respect de l’enveloppe initiale, qui était menacé par les retards pris dans les projets et par le redémarrage de l’inflation.

Au 31 août 2024, 15 projets ont d’ores et déjà été réceptionnés, et 21 projets sont encore en cours.

#### **Projets financés par le plan de rénovation des cités administratives**

Parmi les projets initialement sélectionnés :

– 5 portaient sur des **constructions neuves** : **4 projets sont achevés** (Amiens, Lille, Lyon, Nantes) et **1 projet est toujours en cours** (Toulouse) ;

– 35 portaient sur des **travaux de rénovation** : **11 projets sont achevés** (Albi, Aurillac, Besançon, Charleville-Mézières, Clermont-Ferrand, Guéret, Limoges, Mulhouse, Périgueux, Rouen, Tarbes), **21 projets sont toujours en cours** (Agen, Alençon, Avignon, Bar-le-Duc, Bordeaux, Bourges, Cergy Pontoise, Colmar, Dijon, Grenoble, La Rochelle, Mâcon, Metz, Nancy, Orléans, Saint-Lô, Soissons, Strasbourg, Toulon, Tulle), et **3 projets ont été arrêtés** (Brest, Melun et Tours).

Parmi les projets retenus dans le cadre du plan de rénovation des cités administratives, aucun n’est situé en outre-mer.

*Source : direction de l’immobilier de l’État.*

## **2. L’ajout de nouveaux financements à partir de 2023**

À partir de 2023, et parallèlement à la mise en œuvre du plan de rénovation des cités administratives, **le programme 348 a été doté d’autres financements destinés à améliorer la performance énergétique des bâtiments de l’État et de ses opérateurs et à permettre l’aménagement intérieur des espaces de travail**, toujours sous la forme d’appels à projet.

Ces crédits financent l'achèvement d'opérations en cours diminuant la consommation d'énergies fossiles de bâtiments de l'État et de ses opérateurs (actions dites « à gains rapides »), ainsi que des aménagements intérieurs pour adapter les espaces de bureaux aux nouveaux modes de travail (télétravail, mode projet, mode hybride) et ainsi contribuer à la densification des espaces.

De nouvelles mesures ont ainsi été financées par le programme. Il s'agit actuellement des suivantes :

– la mesure « Résilience II » (opérations du plan de sobriété énergétique) : 130 millions d'euros pluriannuels ;

– le dispositif « Task force », lancé au sein de l'Agence de l'immobilier de l'État (AGILE), qui doit permettre un appui aux gestionnaires pour la maîtrise des équipements techniques afin d'optimiser le fonctionnement et l'usage des bâtiments et de baisser les consommations énergétiques, 18 millions d'euros ;

– la mesure « Nouveaux espaces de travail » (NET) : 24 millions d'euros pluriannuels (pour la partie exécutée sur le programme 348, et 27 millions au total) ;

– la mesure « Transition environnementale du parc immobilier » (TE) : potentiellement 1,2 milliard d'euros sur cinq ans ;

– la rénovation du centre administratif départemental de Nanterre (construction neuve et rénovation, dont le montant reste à affiner). Les premières estimations s'élèvent à 412 millions d'euros à investir d'ici 2030.

D'après les éléments reçus par votre rapporteur, près de 85 millions d'euros ouverts sur ces différentes mesures doivent permettre de financer des projets situés dans les outre-mer. En particulier :

– 74 millions d'euros issus de l'enveloppe « TE » sont destinés au financement de 99 projets situés en outre-mer. Il s'agit pour l'essentiel de travaux à gains énergétiques rapides, d'un montant moyen de 167 000 euros environ, mais également d'opérations de plus grande envergure, et notamment du regroupement de services de l'État à Cayenne, autour de la préfecture, pour 55 millions d'euros ;

– 12 millions d'euros issus de l'enveloppe « Résilience 2 », concernant 94 projets situés en outre-mer.

### **3. Le projet de budget pour 2025**

**Les crédits proposés pour 2025 sont en net recul par rapport à l'année précédente**, tant en AE qu'en CP, témoignant de l'extinction progressive du programme de rénovation des cités administratives.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 ENTRE 2024 ET 2025, PAR ACTION**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
11 – Études	36,0	7,0	– 81 %	21,5	24,5	14 %
12 – Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	368,3	646,5	+ 76 %	227,8	281,1	+ 23 %
13 – Acquisitions, construction	9,1	–	– 100 %	29,0	–	– 100 %
14 – Résilience	296,5	21,5	– 93 %	249,6	54,7	– 78 %
<b>Total</b>	<b>709,8</b>	<b>675,0</b>	<b>– 5 %</b>	<b>527,9</b>	<b>360,3</b>	<b>– 32 %</b>

Source : documents budgétaires

**360 millions d'euros de CP seront ouverts en 2025**, afin de financer l'achèvement du plan de rénovation des cités administratives (89 millions), ainsi que des opérations de nature similaire visant moderniser le parc de l'État et de ses opérateurs pour contribuer à la transition environnementale (rénovation du centre administratif départemental de Nanterre, travaux sur les cités administratives de Melun, Cayenne et La-Roche-sur-Yon).

**Votre rapporteur constate que les AE ouvertes correspondent à un engagement pluriannuel conséquent, et affecteront largement les budgets futurs.** Sur les 675 millions d'euros d'AE nouvelles pour 2025, 118 millions font l'objet de CP dès 2025, le reste devant faire l'objet d'ouvertures nouvelles à partir de 2026 (221 millions estimés pour 2026, 201 millions pour 2027, et 136 au-delà de 2027).

**L'année 2025 verra par ailleurs le début de la mise en œuvre d'un projet structurant : le pilote de foncière interministérielle de l'État.**

Selon la DIE, la création d'une structure dédiée, qui deviendrait juridiquement propriétaire des biens de l'État, devrait permettre de moderniser et de valoriser l'immobilier de l'État et d'optimiser les coûts du patrimoine, à travers la mutualisation des fonctions supports de l'immobilier, l'harmonisation des pratiques professionnelles, et la clarification des rôles et des responsabilités entre propriétaire et occupant.

Dotée d'une personnalité juridique distincte de l'État, la foncière devra pouvoir agir sur l'ensemble du parc transféré, qu'il s'agisse du domaine public ou privé de l'État. Elle pourra notamment conclure des baux avec les services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de l'État ou de tout organisme public ou privé.

Le modèle économique de la foncière repose notamment sur la perception des loyers payés par les occupants, qui sera utilisé pour financer l'entretien et le développement du parc immobilier. D'après la DIE, en distinguant clairement les responsabilités entre propriétaire et locataire, cette nouvelle organisation doit conduire à une définition plus optimale de la stratégie d'implantation immobilière des ministères et des opérateurs (en recherchant notamment la sobriété énergétique et la réduction des surfaces) ; de son côté, la foncière devra apporter le meilleur rapport qualité-prix à ses locataires. La foncière pourra par ailleurs générer de la valeur, *via* des cessions et des opérations de valorisation du parc transféré.

**Dans un premier temps, la réforme fera l'objet d'une expérimentation, qui s'appuiera sur un pilote opérationnel lancé courant 2025, dont le périmètre concernera les immeubles de bureaux occupés par les services des ministères des finances et de l'intérieur (hors police et gendarmerie) et les sites multi-occupants situés dans les régions Grand Est et Normandie. De façon ponctuelle, certains biens en Auvergne Rhône-Alpes et en Île-de-France pourraient également être concernés.**

## **II. LE PROGRAMME 349 TRANSFORMATION PUBLIQUE**

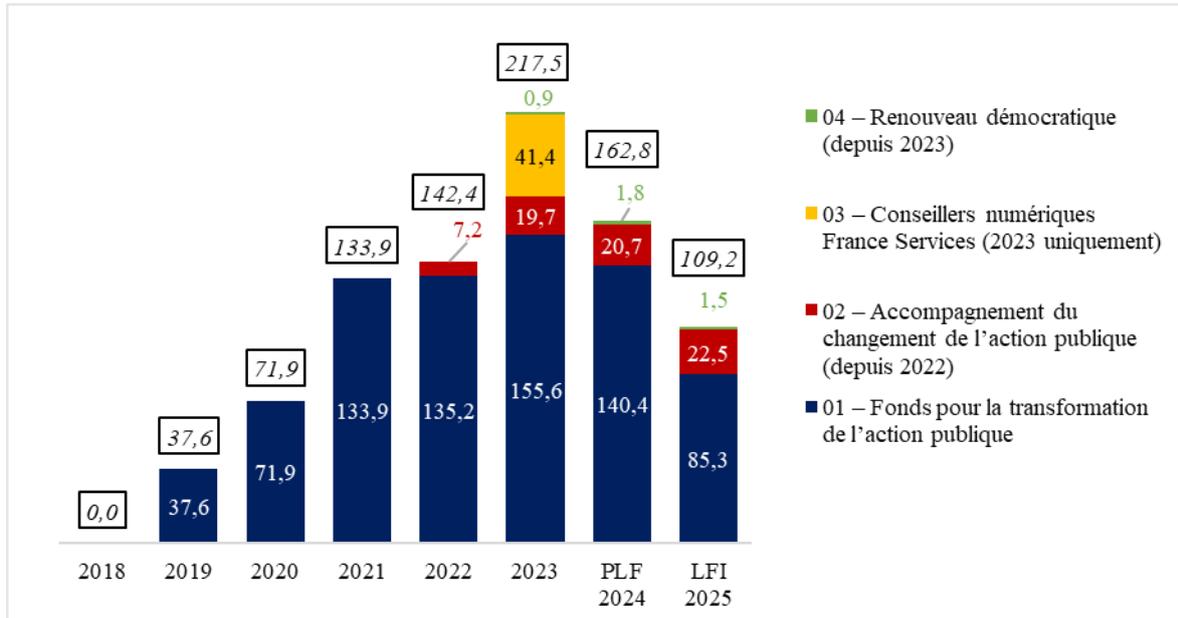
Le programme 349 rassemble plusieurs catégories de dépenses : les projets de transformation de l'action publique au travers d'un fonds dédié (action 01), les crédits, hors dépenses de personnel, de la DITP (action 02), et l'accompagnement des actions de participation citoyenne (action 03).

Les crédits sont en baisse tendancielle à l'échelle du programme, après un pic atteint en 2023.

Ce recul s'explique principalement par la baisse de la dépense sur l'action 01 (le Fonds pour la transformation de l'action publique), qui amorce son extinction progressive.

## ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP SUR LE PROGRAMME 349, PAR ACTION, DEPUIS 2018

(en millions d'euros)



En 2025, et à l'échelle du programme 349, les crédits proposés sont en nette diminution par rapport à l'année précédente, aussi bien en AE qu'en CP.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 ENTRE 2024 ET 2025, PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
01 – Fonds pour la transformation de l'action publique	123,0	53,5	– 56 %	140,4	85,3	– 39 %
02 – Accompagnement du changement de l'action publique	20,7	22,5	+ 9 %	20,7	22,5	+ 9 %
04 – Renouveau démocratique	1,8	1,5	– 17 %	1,8	1,5	– 17 %
<b>Total</b>	<b>145,5</b>	<b>77,5</b>	<b>– 47 %</b>	<b>162,8</b>	<b>109,2</b>	<b>– 33 %</b>

Source : documents budgétaires

#### 1. L'action 01 Fonds pour la transformation de l'action publique

Créé en LFI 2018, le Fonds pour la transformation de l'action publique (ou « FTAP ») était initialement doté d'une **enveloppe initiale prévisionnelle de 700 millions d'euros sur cinq ans (2018-2022)** pour soutenir les administrations publiques dans leurs projets de transformation.

**La création de ce fonds faisait directement écho au rapport de M. Jean Pisani-Ferry de septembre 2017 sur le Grand plan**

**d'investissement** <sup>(1)</sup>, qui proposait la création d'un fonds interministériel pour financer « sur la base d'appels à projet auprès des ministères et de leurs opérateurs, les coûts d'investissement au sens large (systèmes d'information, formation, frais de mise en place de nouveaux systèmes, coûts de réorganisation) nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles, à fort potentiel d'amélioration du service et de réduction durable des dépenses publiques (un euro d'économies annuelles par euro investi à horizon de trois ans) ».

**Le FTAP repose sur une gouvernance interministérielle spécifique**, qui associe notamment les directions ministérielles compétentes en matière de transformation publique (direction interministérielle de la transformation publique, direction interministérielle du numérique, direction du budget).

Ce sont les administrations ayant identifié un besoin de transformation qui doivent candidater auprès du fonds pour demander le co-financement de leur projet. Une fois le projet retenu, les administrations signent un « contrat de transformation » avec la DITP, qui en définit les conditions d'exécution.

**Deux enveloppes ont été successivement ouvertes :**

– la première, d'un montant initial de 700 millions d'euros, finalement réévalué à 780 millions d'euros, portait sur la période 2018-2022 ;

– la seconde porte sur les années 2023-2027 ; 330 millions d'euros avaient été annoncés.

**La gestion du FTAP a fait l'objet de critiques récurrentes de la part de la Cour des comptes.** Dans ses notes sur l'exécution du budget de l'État, celle-ci relevait notamment la montée en charge trop lente du programme, la faible diversification des projets retenus, l'assouplissement du critère d'économies pérennes, ainsi que des difficultés dans la mise en œuvre des projets, dont le suivi était insuffisant. Depuis 2022, de nouvelles modalités de sélection des projets, et notamment l'instruction de dossiers « au fil de l'eau » ainsi que le conseil aux porteurs de projets, ont été mises en place afin de faire émerger des projets plus aboutis. D'après la DITP, cette approche a permis d'introduire davantage de souplesse et d'efficacité dans la sélection des projets.

**Le FTAP a contribué au financement de nombreux projets, principalement numériques.** Dans sa réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, la DITP indique que **le FTAP a cofinancé 150 projets et guichets depuis sa création.** Ces projets représentent un montant total de 1,94 milliard d'euros, cofinancé par le FTAP à hauteur de 808,5 millions d'euros (887 millions alloués et 78,5 millions déprogrammés).

---

(1) « Le grand plan d'investissement 2018-2022. Rapport au Premier ministre », septembre 2017. Voir en particulier l'initiative n° 20 : Créer un fonds pour la transformation publique, pages 52 et suivantes.

À ce stade, **76 projets FTAP sont terminés**, tandis que 9 projets ont été abandonnés par les porteurs des projets et 13 ont vu leur financement FTAP arrêté, soit par décision de la part des porteurs, soit par décision de la DITP.

**Le FTAP est désormais entré dans une phase d’extinction progressive**, centré sur le suivi du développement des projets sélectionnés au cours des exercices précédents.

Ainsi, dans le PLF 2025, la dotation budgétaire du FTAP recule d’une soixantaine de millions d’euros environ (– 70 millions en AE, soit – 56 %, et – 55 millions en CP, soit – 39 %), pour s’établir à 53,5 millions d’euros en AE et 85 millions en CP.

D’après le PAP, les crédits ouverts en 2025 « visent essentiellement à terminer l’apurement de la première série de projets sélectionnés et le financement des projets retenus en 2023 ».

Aucun comité d’investissement n’a été organisé en 2024, et une partie des crédits ouverts ont été réaffectés vers le Fonds vert de l’État, afin de financer la transition écologique (25 millions d’euros en 2024).

## **2. L’action 02 Accompagnement du changement de l’action publique**

Créée en 2022, l’action 02 porte les crédits de la DITP, hors dépenses de personnel.

En 2025, ces crédits s’établiront à 22,5 millions d’euros, en hausse de 1,8 million par rapport à l’année précédente.

Les principaux projets de la DITP en 2025 sont la poursuite du déploiement de la plateforme « Services publics + » et des outils de pilotage des politiques prioritaires de la donnée (tableau de bord interministériel « PILOTE » et baromètre de l’action publique), l’internalisation des capacités de conseil et les recrutements au sein des laboratoires d’innovation territoriale.

La DITP a notamment créé en son sein une **Agence du conseil interne de l’État**, chargée d’accompagner les services et les opérateurs de l’État dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques.

La création de cette agence intervient dans le cadre de la stratégie de pilotage des dépenses de conseil et d’internalisation des compétences de conseil mise en œuvre par le précédent Gouvernement. Celle-ci avait été élaborée à la suite notamment, des travaux de la commission d’enquête du Sénat sur le recours aux cabinets de conseils privés <sup>(1)</sup>, et de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 qui recommandait de réfléchir à l’opportunité d’internaliser les

---

(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, président, et Mme Eliane Assassi, rapporteure, enregistré à la présidence du Sénat le 16 mars 2022.*

compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et à des commandes récurrentes <sup>(1)</sup>.

Les effectifs de cette nouvelle agence devraient atteindre 55 ETPT en 2024, mais restent encore loin de la cible de 75 ETPT qui avait été annoncée par le précédent Gouvernement.

### **3. L'action 04 Renouveau démocratique**

Créé en novembre 2019 et progressivement renforcé, le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) de la DITP a notamment pour mission de conseiller et d'accompagner les administrations dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs démarches de participation citoyenne, ainsi que dans l'analyse des résultats. Le CIPC a par ailleurs développé l'application Agora, qui permet aux usagers du service public de donner leur avis et de poser des questions sur des sujets du quotidien.

L'action 04 est rattachée au programme 349 depuis 2023.

En 2025, le CIPC est doté de 1,5 million d'euros (– 0,3 million par rapport à 2024).

## **III. LE PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE**

Piloté par la DGAFP, le programme 148 comporte trois actions, qui financent des dépenses diverses : la formation interministérielle initiale et continue des fonctionnaires et le dispositif Talents du service public (action 01), l'action sociale interministérielle (action 02), les crédits de fonctionnement et d'investissement du CISIRH, ainsi que certains projets de ressources humaines, *via* des fonds dédiés (action 03).

Les crédits de paiement ont connu une relative stabilité jusqu'en 2021, oscillant autour de 200 millions d'euros en moyenne. Ils ont ensuite rapidement augmenté, pour atteindre un pic en 2023, à 287 millions d'euros <sup>(2)</sup>, avant de diminuer à partir de la LFI 2024 <sup>(3)</sup>.

---

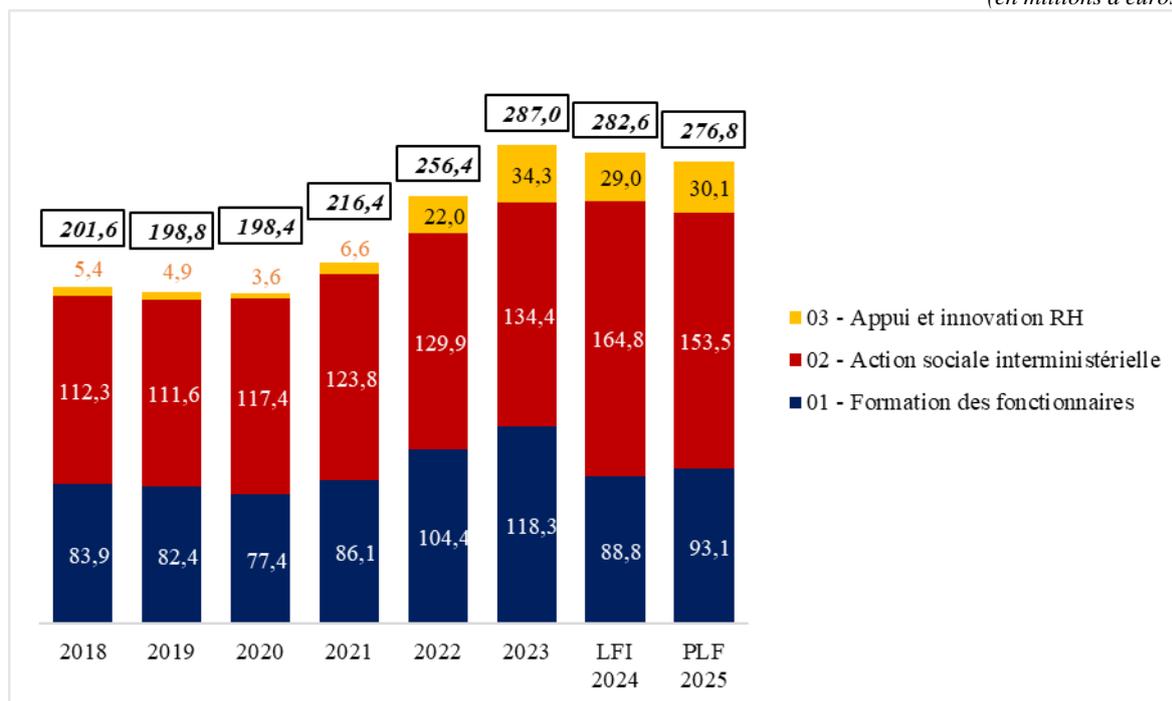
(1) Circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

(2) En 2022, la hausse s'explique par plusieurs facteurs, et notamment par la hausse de la subvention allouée à l'INSP, qui se substitue à l'ancienne ÉNA (+ 7 millions d'euros), par le dispositif « Prépas Talents » (+ 7 millions), par le financement de la rénovation des restaurants inter-administratifs (+ 13 millions), ainsi que par une importante mesure de périmètre : le rattachement du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH, + 15 millions d'euros). En 2023, la hausse s'explique notamment subvention de l'État au profit du financement de la formation des apprentis dans les collectivités locales (15 millions d'euros),

(3) Entre 2023 et 2024, l'évolution de la prévision est principalement marquée par le transfert de la tutelle de l'Institut national du service public à un autre programme : cette mesure de périmètre entraînant une baisse de 40,1 millions d'euros des crédits du programme, partiellement compensée par d'autres mesures.

## ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LE PROGRAMME 148, DEPUIS 2018

(en millions d'euros)



En 2025, les crédits proposés sont en très légère diminution par rapport à l'année précédente (– 0,3 % en AE, – 2 % en CP).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 ENTRE 2024 ET 2025, PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
01 – Formation des fonctionnaires	88,8	93,1	+ 5 %	88,8	93,1	+ 5 %
02 – Action sociale interministérielle	158,1	151,8	– 4 %	164,8	153,5	– 7 %
03 – Appui et innovation des ressources humaines	28,9	30,1	+ 4 %	29,0	30,1	+ 4 %
<b>Total</b>	<b>275,8</b>	<b>275,1</b>	<b>– 0,3 %</b>	<b>282,6</b>	<b>276,8</b>	<b>– 2 %</b>

Source : documents budgétaires

#### 1. L'action 01 Formation des fonctionnaires

L'action 01 retrace les crédits des actions de formation interministérielle initiale et continue.

Les crédits proposés pour 2025 se répartissent principalement entre :

– les actions de formation interministérielle et l'organisation des concours des IRA (3,7 millions d'euros) ;

- le financement des cinq Instituts régionaux d’administration (IRA), qui constituent des opérateurs du programme (51,4 millions) ;
- le dispositif Talents du service public (20,5 millions) ;
- le développement de l’apprentissage dans la fonction publique territoriale (15 millions, versés sous forme de subvention au CNFPT).

#### ***a. Les crédits des Instituts régionaux d’administration***

Par rapport à la LFI pour 2024, la subvention pour charge de service public versée aux IRA est en hausse de 4,3 millions d’euros. Cette évolution intègre les surcoûts liés à la hausse du nombre d’élèves et au renforcement des effectifs du personnel permanent, et permet de prendre en compte notamment les surcoûts antérieurs non compensés depuis 2022 (inflation, hausse de l’indemnité de maintien de rémunération et mesures salariales générales dans la fonction publique)

**Le plafond d’emplois s’élève à 751 ETPT, en hausse de 97 ETPT par rapport à l’année précédente**, du fait de la hausse du nombre d’élèves (+ 93 ETPT), et de l’augmentation du nombre de personnels permanents (10 postes, + 4 ETPT).

#### ***b. Les classes Prépas Talents***

**Les classes Prépa Talents accueillent des étudiants méritants de l’enseignement supérieur pour les préparer aux concours de catégorie A+, A et B de la fonction publique des trois versants.** Elles peuvent être ouvertes dans les universités, dans les Instituts et les Centres de préparation à l’administration générale (IPAG et CPAG), dans les Instituts d’études politiques et dans les écoles de service public.

Elles constituent le prolongement et la généralisation d’un dispositif qui avait été annoncé par M. François Hollande, alors Président de la République, en 2014 à la Réunion <sup>(1)</sup>, et qui avait été expérimenté dans ce territoire entre 2017 et 2020.

L’admission en Prépa Talents requiert de remplir les conditions de ressources pour l’obtention d’une bourse de l’enseignement sur critères sociaux, et les classes sont ouvertes en priorité aux étudiants domiciliés et ayant suivi une scolarité ou une formation universitaire au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones de revitalisation rurale ou des collectivités d’outre-mer. Une priorité peut également être accordée aux demandeurs d’emploi de longue durée.

---

(1) *Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la politique en faveur de l’emploi à La Réunion, à Saint-Joseph le 21 août 2014.*

Le dispositif est complété par la possibilité de bénéficier d'une **bourse Talents**. Deux catégories de bourses sont proposées :

– une bourse de 4 000 euros par an est accordée de droit, aux élèves des Prépas Talents qui en font la demande ;

– une bourse de 2 000 euros est ouverte aux candidats qui préparent un concours en dehors d'une Prépa Talents, après examen de leurs ressources et de leurs résultats d'études antérieures.

Par ailleurs, les structures hébergeant des classes Prépas Talents reçoivent une subvention de 6 500 euros par étudiant inscrit.

Enfin, les concours externes Talents constituent une voie d'accès spécifique, réservée aux étudiants inscrits en classes Prépas Talents, à six concours de la fonction publique <sup>(1)</sup>, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2024. Le nombre de places dédiées à ce concours est compris entre 10 % et 15 % des places offertes aux concours externes.

**Les résultats du dispositif sont encourageants.** D'après les données transmises par la DGAFP à votre rapporteur, le nombre de places offertes en Prépa Talents à la rentrée scolaire 2024 est de 1 984, réparties en 100 classes (94 en France hexagonale, pour 1 829 places, et 6 en outre-mer, pour 155 places).

Pour l'année 2022-2023, le taux de sélectivité en Prépa Talents s'établissait à 35 %. Le taux d'admission des élèves de Prépas Talents à un concours de la fonction publique était de 29 %.

Afin de mieux répondre aux besoins locaux, de nouvelles Prépas ont été créées, dont deux dans les territoires ultra-marins : l'une à l'université de Guyane, et l'autre à l'université de Mayotte, pour un total de 85 places à pourvoir.

**Votre rapporteur se félicite de la création de ces nouvelles classes, qui permettront de favoriser l'accès à la fonction publique de l'État dans ces territoires et notamment en outre-mer.**

Votre rapporteur constate néanmoins que le taux de remplissage des Prépas Talents reste faible : il atteint 67 % en 2023 <sup>(2)</sup>. Dans certains territoires, des classes ont été fermées, faute d'effectifs suffisants. Votre rapporteur restera attentif aux mesures prises par la DGAFP pour renforcer l'attractivité du dispositif.

---

(1) Institut national du service public (INSP), administrateur territorial, directeur d'hôpital, directeur des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, commissaire de police, directeur des services pénitentiaires.

(2) En 2021, on comptait 1 107 places pourvues pour 1 563 places, en 2022, 1 229 places pourvues pour 1 884 places offertes, et en 2023, 1 278 places pourvues pour 1 890 places offertes.

En 2025, le financement du dispositif Talents est identique à celui prévu pour l'année précédente : **12,2 millions d'euros au titre des subventions versées aux classes Prépas, et 8,3 millions d'euros au titre des bourses, soit 20,5 millions d'euros au total.** Votre rapporteur insiste sur la nécessité de maintenir ces financements.

## **2. L'action 02 Action sociale interministérielle**

Les crédits proposés pour l'action sociale interministérielle en 2025 s'élèvent à un peu plus de 150 millions d'euros (150,8 millions en AE et 152,5 millions en CP), en léger recul par rapport à l'année précédente (– 1,5 million en AE, – 4,9 millions en CP).

Cette évolution recouvre des variations différentes selon les prestations :

– la création des « rentes éducation » par le décret du 17 juin 2024, dont peuvent bénéficier les ayants droits des fonctionnaires décédés, présente un coût estimé de 15 millions d'euros ;

– l'aide au maintien à domicile est attendue en hausse, du fait de l'évolution démographique des agents publics : + 2,7 millions ;

– la baisse des montants affectés à la rénovation des restaurants inter-administratifs s'élève à – 14 millions en AE et – 17,3 millions en CP, du fait de la finalisation et de la livraison de certains travaux en 2024 ;

– la dépense de chèques emploi service universel (CESU) « garde d'enfants » est attendue en diminution de – 4,3 millions. La dépense de chèques vacances recule quant à elle de – 1,7 million, suite notamment au recentrage opéré l'année dernière sur les seuls agents en activité.

**ÉVOLUTION DES PRESTATIONS D’ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE  
ENTRE 2024 et 2025**

		LFI 2024		PLF 2025		Var.	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Dépenses de fonctionnement</b>		<b>123,6</b>	<b>123,7</b>	<b>133,3</b>	<b>133,5</b>	<b>9,8</b>	<b>9,8</b>
Aides aux familles	Chèque vacances	32,8	32,7	31,0	31,0	-1,7	-1,7
	CESU garde d’enfants	40,1	40,1	35,9	35,9	-4,3	-4,3
	Réservations de places en crèche	29,7	29,7	30,3	30,3	0,7	0,7
	Rentes Éducation			15,0	15,0	15,0	15,0
Logement	Réservations de logements sociaux		0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
	Aide à l’installation des personnels de l’État	14,4	14,4	14,5	14,5	0,1	0,1
	Logement d’urgence	0,9	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0
SRIAS		5,7	5,7	5,7	5,7	0,0	0,0
<b>Dépenses d’investissement</b>		<b>21,9</b>	<b>26,8</b>	<b>8,0</b>	<b>9,5</b>	<b>-14,0</b>	<b>-17,3</b>
Restauration (rénovation des restaurants inter-administratifs)		21,9	26,8	8,0	9,5	-14,0	-17,3
<b>Dépenses d’intervention</b>		<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>
Aide aux retraites	Aide au maintien à domicile	6,9	6,9	9,6	9,6	2,7	2,7
<b>Total Action 02</b>		<b>152,3</b>	<b>157,4</b>	<b>150,8</b>	<b>152,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-4,9</b>

**3. L’action 03 Appui et innovation des ressources humaines**

L’action 03 retrace des dépenses de différente nature. Les crédits proposés pour 2025 se répartissent entre :

– les dépenses hors titre 2 du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), qui réalise et exploite des produits informatiques RH s’adressant à l’ensemble des ministères et de leurs établissements publics (22,3 millions d’euros en AE et en CP) ;

– trois fonds destinés à financer des projets RH innovants : le fonds interministériel d’amélioration des conditions de travail, le fonds des systèmes d’information RH, le fonds en faveur de l’égalité professionnelle (3,3 millions d’euros en AE et en CP) ;

– les dépenses liées au développement et à la maintenance de la plateforme « Choisir le service public » (1,5 million d’euros) et le programme Mentor (0,3 million) ;

– les dépenses d’études et de communication du ministère (1,3 million) et d’accompagnement RH (0,5 million).

Par rapport à 2024, les crédits sont pour l’essentiel renouvelés sans changement ; la légère augmentation (+ 1 million d’euros environ) à l’échelle de l’action s’explique par la hausse du budget du CISIRH.

#### **IV. LE PROGRAMME 368 CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES**

Le programme 368 retrace les crédits de personnel de deux des trois directions du ministère de la Fonction publique, de la simplification et de la transformation de l’action publique : la DGAFP et la DITP<sup>(1)</sup>. Elle porte également les crédits de personnel du CISIRH.

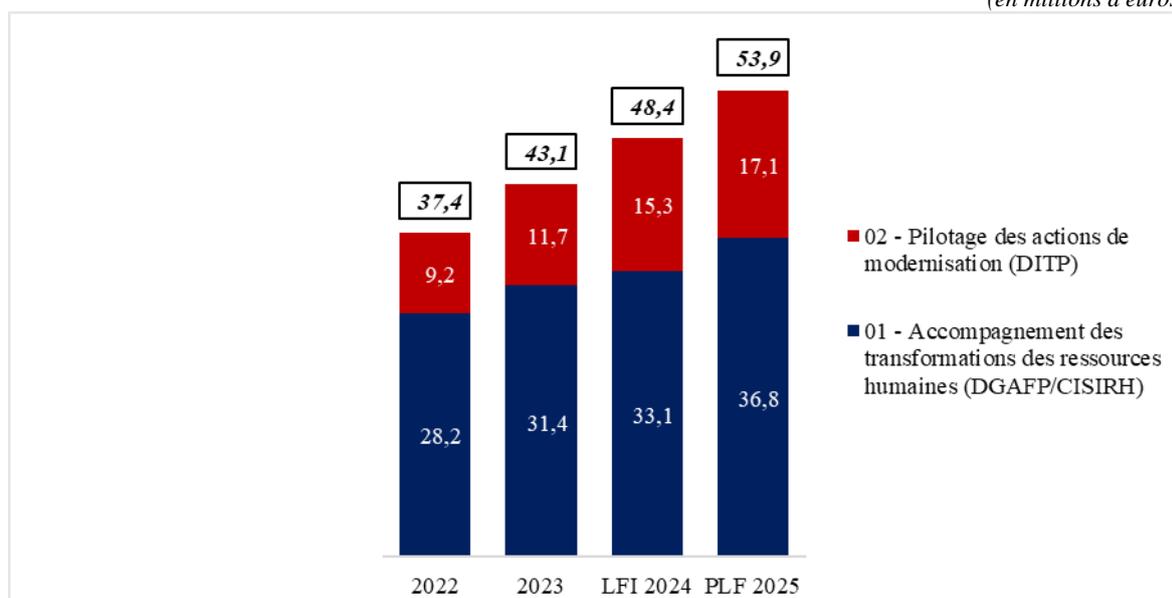
Depuis la création du programme, en 2022, les crédits ont connu une augmentation continue, et devraient poursuivre leur hausse entre 2024 et 2025 : les crédits de personnel de la DITP progresseront de 1,8 million d’euros ; ceux du CISIRH et de la DGAFP, de 3,7 millions.

---

(1) Les crédits de la troisième direction du ministère, la Direction Interministérielle du Numérique (DINUM), sont retracés dans un autre programme budgétaire.

### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 368, DEPUIS 2022

(en millions d'euros)



Les effectifs devraient également augmenter à l'échelle du programme :

– le plafond d'emplois de la DITP devrait augmenter de 30 ETPT pour s'établir à 197 ETPT (+ 18 %) ;

– en revanche, le plafond d'emplois de la DGAFP devrait légèrement reculer, de 3 ETPT, pour s'établir à 191 ETPT, et celui du CISIRH, de 1 ETPT, pour atteindre 152 ETPT.