



**PREMIÈRE  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Réf : DITP/2024/01/659

Paris, le 8 janvier 2024

Le délégué interministériel  
à la transformation publique

à

Madame la Présidente  
de la 1ère Chambre  
de la Cour des Comptes

**Objet : Relevé d'observations définitives de la Cour des Comptes sur « la modernisation de l'Etat : des méthodes renouvelées, une ambition limitée (exercices 2017-2022) »**

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport d'observations définitives de la Cour faisant suites à ses travaux sur le bilan et les enseignements de la modernisation de l'Etat de 2017 à 2022.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la réponse de la direction interministérielle de la transformation publique.

Thierry LAMBERT



Depuis 2017, les objectifs de la modernisation de l'Etat sont fixés par le Gouvernement dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique (CITP) institué par le décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017. Ses décisions sont publiées et leur suivi a fait l'objet d'un bilan également publié.

L'objectif général poursuivi par le CITP est celui de **l'efficacité de l'action publique**. Il s'appuie sur sept leviers principaux de transformation :

- **diriger l'action publique vers son impact dans la vie quotidienne des Français**, notamment en passant d'un pilotage par la norme et par les moyens à un pilotage par les objectifs et les résultats ; c'est la méthode suivie pour le déploiement de la feuille de route du Gouvernement, dans une logique de redevabilité par la transparence sur les résultats (baromètre des résultats de l'action publique)
- **améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics** ; c'est le sens des programmes « France Services » et « Services publics + » mais aussi de la numérisation des démarches en ligne et du plan d'amélioration de l'accueil téléphonique, de la simplification des démarches administratives par les « moments de vie », ou encore l'objet de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC)
- **associer nos concitoyens à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique** ; c'est notamment la méthode du Conseil national de la refondation (CNR) ou encore le développement de la participation citoyenne avec la réforme du CESE et la création du centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC)
- **territorialiser l'action publique** pour adapter les politiques publiques aux enjeux de chaque territoire (différenciation) et augmenter la capacité d'agir des acteurs de terrain qui sont responsabilisés sur les résultats en contrepartie d'une déconcentration de principe des décisions, y compris en matière budgétaire et RH ; le préfet est renforcé dans sa mission de coordination de l'action des services et des opérateurs de l'Etat dans le cadre d'une feuille de route signée par la Première ministre
- **transformer la fonction publique** et renforcer son attractivité avec une attention renforcée, notamment grâce à la loi de transformation de la fonction publique et au programme « Fonction Publique + » qui engage les administrations dans l'amélioration continue des conditions de travail au niveau de chaque collectif
- **améliorer l'efficacité des administrations publiques** grâce au levier du numérique et de la donnée mais aussi de l'excellence opérationnelle, avec le soutien du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP)
- **être exemplaire dans la transition écologique** avec le plan de transformation écologique de l'Etat pour des services publics éco-responsables

Ces transformations ayant pour cap une plus grande efficacité de l'action publique dépassent de beaucoup l'angle d'observation privilégié par la Cour qui est celui du retour à l'équilibre des finances publiques, même si elles ne sont pas par nature incompatibles. Ainsi, la Cour porte une appréciation positive sur les initiatives prises, notamment s'agissant du dispositif innovant de pilotage des politiques prioritaires du Gouvernement, des chantiers de simplification des démarches et d'amélioration de la qualité de service des administrations publiques.

Dans le contexte de la crise sanitaire et du plan de relance, l'accent a effectivement moins porté sur les programmes d'économies budgétaires jusqu'à 2022, ce qui conduit la Cour à estimer que la transformation publique a manqué d'ambition dans ce domaine, notamment par rapport aux orientations initiales affichées dans « Action Publique 2022. »

Des revues de dépenses sont aujourd'hui pilotées par la direction du budget avec l'appui des inspections et conseil généraux ministériels pour identifier des économies structurelles. Le FTAP a été reconduit avec un objectif affirmé de rendement en termes d'économies budgétaires. Les moyens de conseil interne de la DITP ont également été renforcés pour pouvoir accompagner les administrations dans la réingénierie de leurs organisations et procédures, afin de gagner en productivité.



Les recommandations de la Cour appellent de ma part les observations suivantes.

**Recommandation n° 1 (secrétariat général du Gouvernement, direction interministérielle de la transformation publique) : Renforcer la mission de coordination interministérielle de la DITP.**

La mission de coordination interministérielle de la DITP est solidement instituée pour la mise en œuvre des priorités de la feuille de route du Gouvernement définie par le comité interministériel de la transformation publique (CITP) et des politiques prioritaires du Gouvernement (PPG). En revanche, les revues de dépenses qui, à ce jour ne relèvent pas du CITP, sont pilotées par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

Le comité interministériel de la transformation publique (CITP) présidé par la Première ministre est l'instance qui décide des transformations et en suit l'exécution. Aux termes du décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017, le délégué interministériel à la transformation publique est placé sous l'autorité de la Première ministre. Il assure le secrétariat du comité interministériel à la transformation publique. Il prépare les délibérations du comité et suit l'application des décisions prises.

La mise en œuvre de ces décisions relève parfois de la DITP elle-même (par exemple, la mise en œuvre du programme Services Publics + ou de la simplification administrative par événements de vie) ou d'autres directions interministérielles (par exemple, la réforme de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables pilotée par la DB et la DGFiP, la déconcentration budgétaire et RH pilotée respectivement par la DB et la DGAFP, la transformation des achats par la DAE, etc.).

La DITP a en revanche mandat de veiller à la bonne exécution de toutes les décisions, en vérifiant avec les administrations pilotes que les objectifs et les délais fixés par le Gouvernement sont bien respectés. Elle en rend compte régulièrement au cabinet de la Première ministre. Lorsqu'une difficulté est rencontrée dans sa mise en œuvre, des réunions interministérielles présidées par le cabinet de la Première ministre permettent de les lever.

S'agissant plus particulièrement des relations avec la DINUM, l'article 3 du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 prévoit que le DITP fait appel aux services de la direction interministérielle du numérique et qu'il veille à la cohérence des actions engagées relatives aux systèmes d'information et du développement du numérique avec les décisions prises par le comité interministériel de la transformation publique.

La DITP et la DINUM collaborent au quotidien sur de nombreux sujets où ils conjuguent leurs expertises et ressources respectives pour servir la feuille de route du ministre de la transformation et de la fonction publiques, sous la coordination de son cabinet : déploiement de l'IA, moments de vie, administration proactive, simplification des démarches administratives, etc.

Enfin, la circulaire de la Première ministre du 19 septembre 2022 confie au DITP l'animation et la coordination du dispositif de suivi de la mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement (PPG). Le DITP est chargée de préparer l'ensemble des réunions de suivi d'exécution présidée par le secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur du cabinet de la Première ministre et d'assurer la mise en œuvre des décisions prises. Il en va de même des RIM régionales présidées par le directeur du cabinet de la Première ministre où sont revus les résultats et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la feuille de route interministérielle des préfets.

**Recommandation n° 2. (direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique, direction générale de l'administration et de la fonction publique) : Recentrer le financement des grands projets de transformation au sein du FTAP.**

La Cour semble regretter la multiplicité des fonds destinés au financement de la transformation de l'action publique, gérés par différentes administrations (DINUM et DGAFP notamment). En préambule, la Cour voudra bien noter que le fonds d'innovation et de transformation numérique (FITN) relève du plan de relance et qu'il est donc fermé. De même, le FAIRH a été supprimé.

Comme elle le souligne cependant, les objectifs de ces différents fonds sont divers et centrés sur des objets précis, que ce soit des *start up d'Etat* ou des dispositifs RH spécifiques.



La centralisation du financement des projets de transformation fait sens, mais il ne paraît pas opportun de diluer les ressources investies dans le suivi de ces projets à fort impact avec des dispositifs interministériels ou ministériels qui poursuivent des objectifs en réalité très différents.

La Cour relève à juste titre les améliorations apportées à la gestion du FTAP depuis 2022 qui donne suite à ses recommandations. Ainsi, en février 2023, le ministre de la transformation et de la fonction publiques a confirmé que le FTAP était fondé sur une logique exigeante de retour sur investissement qui va dans le sens des orientations souhaitées par la Cour.

Avec un degré d'exigence accru et un suivi professionnalisé, dans le cadre d'une collaboration étroite avec la direction du budget et la direction interministérielle du numérique qui participent à la gouvernance du fonds, ainsi qu'à l'instruction et au suivi des projets financés, sous réserve d'un cadre de gestion financière mieux adapté, le FTAP est en effet un dispositif efficace pour financer et assurer un suivi renforcé des grands projets de transformation.

**Recommandation n° 3 (direction du budget, direction générale de l'administration et de la fonction publique) : Clarifier le dispositif permettant aux préfets de redéployer leurs effectifs dans la limite de 3 %, et son articulation avec le processus budgétaire et RH.**

Le dispositif dit 3 % fait partie des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du CITP pour augmenter les marges de manœuvre des services déconcentrés et aller plus loin dans la déconcentration des décisions. En effet, les acteurs de terrain sont responsabilisés sur les résultats : ils doivent donc avoir une plus grande capacité d'agir et de mobiliser les leviers pour atteindre les objectifs assignés.

Ce dispositif permet ainsi aux préfets d'ajuster les effectifs de l'administration territoriale de l'Etat pour en optimiser l'emploi ou servir les priorités de l'action publique dans chaque territoire, dans la limite de 3% du plafond des emplois délégués, représentant de l'ordre de 2 000 ETP. Le préfet de région prend sa décision sans autorisation préalable de l'administration centrale.

La mécanique budgétaire et RH a été définie en associant les ministères concernés, les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR). La première année de mise en œuvre a montré que les préfets se sont différemment emparés du dispositif.

Si le dispositif budgétaire a été mis en œuvre conformément aux principes partagés, force est de constater que son recours reste limité avec une centaine d'ETP redéployés en 2022 et une soixantaine en 2023. Cette situation reflète les retards dans la déconcentration RH et la convergence entre les différents ministères de l'ATE. La DMATES et la DGAFP ont accéléré la mise en œuvre des plans de convergence en 2023 pour atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement en CITP et dans la circulaire de déconcentration d'avril 2021.

Le CITP de mai 2023 a décidé de pérenniser ce dispositif.

**Recommandation n° 4 (direction interministérielle de la transformation publique) : Revoir la définition des objectifs, des cibles et des indicateurs dans l'outil Pilote.**

En premier lieu, PILOTE est un outil en appui d'une méthode. Cette méthode, définie par le Président de la République et mise en œuvre par le Gouvernement, consiste à responsabiliser les acteurs de terrain sur les résultats de l'action publique tels qu'ils sont perçus par nos concitoyens dans leur vie quotidienne.

Les objectifs des politiques prioritaires sont définis par les ministres dans le cadre de la feuille de route qu'ils ont reçue de la Première ministre. Chaque ministère est chargé de les territorialiser en précisant les cibles différenciées assignées aux services déconcentrés pour chaque territoire, après avoir consulté les préfets. Les préfets reçoivent ainsi une feuille de route, comme l'a confirmé le CITP du 9 mai 2023, avec des objectifs différenciés en fonction des enjeux de chaque territoire.

Cette méthode nouvelle propose ainsi de passer d'un pilotage des services déconcentrés par la norme et par les moyens à un pilotage par les objectifs et les résultats. Le Cour en souligne la vertu. Le retour d'expérience de la première campagne réalisée par le Gouvernement est cohérent avec les points soulevés par la Cour.



Dans la circulaire du 19 septembre 2022, comme le recommande la Cour, la Première ministre a demandé aux ministres d'apporter une attention particulière au choix des indicateurs : « *Les indicateurs retenus devront permettre de piloter les chantiers associés aux politiques prioritaires mais surtout d'en mesurer l'impact concret dans la vie quotidienne des Français, à l'échelle des territoires. Une attention particulière sera apportée, à chaque échelon administratif, à la qualité des données et à leur mise à jour régulière.* »

Mais il faut bien reconnaître qu'une telle transformation nécessite du temps pour aligner l'ensemble des acteurs sur cette nouvelle méthode centrée sur l'efficacité de l'action publique et la responsabilisation des acteurs de terrain. Si les préfets sont maintenant largement entrés dans l'exercice, quelques administrations centrales éprouvent encore des difficultés à clarifier les objectifs concrets de certaines politiques prioritaires et surtout à engager un dialogue sur des objectifs différenciés par territoire, à passer d'un dialogue de gestion sur les moyens et les circulaires générales vers une discussion sur l'impact dans la vie concrète des Français.

Conformément aux encouragements de la Cour dans sa recommandation, la DITP redoublera d'attention sur la qualité des objectifs, des indicateurs et la territorialisation des cibles, et plus généralement la qualité des données, tout en rappelant qu'elle n'a pas vocation à se substituer aux ministères dans le pilotage de leurs services déconcentrés.

**Recommandation n° 5 (direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Pour les projets ministériels de modernisation, contractualiser les objectifs de retour sur investissement et moduler les moyens en cas de non atteinte de ces objectifs**

La Cour considère que la contractualisation est un « instrument intéressant pour donner un cadre programmatique et financier à la transformation publique : elle donne en effet l'opportunité aux deux parties signataires du contrat de réfléchir aux engagements et aux moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ».

C'est précisément l'objet des contrats de transformation pour les projets financés par le FTAP, avec une rigueur renforcée dans le suivi. Ainsi, les projets sont séquencés en jalons et à chaque jalon du projet, en fonction des résultats obtenus, le comité d'investissement du FTAP peut décider de mettre fin au cofinancement si les objectifs ne sont pas tenus. Ainsi, le premier point à l'ordre du jour de chaque comité d'investissement concerne une revue des projets en retard ou en difficulté.

La contractualisation pluriannuelle des moyens est un bon outil pour responsabiliser une organisation sur des objectifs de réduction de moyens généraux car elle donne le temps et la visibilité pour organiser, en associant les agents et les parties prenantes, les actions et les transformations nécessaires pour atteindre les objectifs.

En revanche, la direction du budget est défavorable à la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens en raison du risque de rigidification de la dépense.

**Recommandation n° 6 (direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : utiliser Pilote pour assurer le suivi des décisions de transformation prises à l'issue des revues de dépenses.**

PILOTE permet de suivre le déploiement des politiques prioritaires du Gouvernement (PPG) reprises dans les feuilles de route ministérielles. Par cette recommandation, la Cour reconnaît la pertinence et l'efficacité de cette application numérique développée par la DITP.

Le suivi des revues de dépenses relève de la procédure budgétaire qui ne nécessite pas un nouvel outil de suivi en soi. Mais comme le suggère la Cour, si à l'issue d'une revue de dépense, une action de transformation justifiait un suivi renforcé d'exécution au point de devenir un chantier prioritaire du Gouvernement, elle serait suivie dans PILOTE.

