



## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LA MODERNISATION DE L'ÉTAT : DES METHODES RENOUVELEES, UNE AMBITION LIMITEE**

Exercices 2017-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 13 novembre 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>10</b>
<b>1 UNE STRATEGIE DE TRANSFORMATION AMBITIEUSE A L'ORIGINE, QUI S'EST RAPIDEMENT AFFAIBLIE</b> .....	<b>11</b>
1.1 Une ambition initiale forte inscrite dans la loi .....	11
1.1.1 Une volonté de rupture avec les plans précédents malgré quelques éléments de continuité .....	11
1.1.2 Une phase de conception participative mais une cohérence globale limitée.....	12
1.1.3 Un levier d'économies inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 .....	14
1.2 Une coordination insuffisante dans un paysage administratif morcelé.....	15
1.2.1 Une appropriation limitée des travaux d'AP 2022.....	15
1.2.2 La DITP, une direction de conception et d'appui au pilotage.....	16
1.2.3 Au service du numérique, une direction interministérielle dédiée.....	17
1.2.4 D'autres directions devenues moins actives.....	17
1.3 Une politique de modernisation en réponse aux exigences européennes.....	19
<b>2 UNE MISE EN ŒUVRE QUI ALLIE PROCÉDES CLASSIQUES ET METHODES INNOVANTES</b> .....	<b>20</b>
2.1 Une transformation dans le prolongement des plans de modernisation antérieurs .....	21
2.1.1 Des ajustements de l'organisation administrative qui touchent peu à la fragmentation de l'action publique locale .....	21
2.1.2 Des mesures « classiques » de transformation qui ont partiellement abouti.....	24
2.2 Au service de cette transformation, des outils innovants, marqueurs des plans menés depuis 2017 .....	26
2.2.1 Un recours intense au numérique, dont le pilotage est encore perfectible.....	26
2.2.2 Une concentration des moyens financiers et humains sur les principaux projets de modernisation .....	28
2.2.3 Une attention portée aux attentes des usagers et à la qualité des services .....	32

2.3 Une nouvelle manière de conduire les réformes prioritaires orientées vers les résultats et la mise en œuvre jusqu'au dernier kilomètre .....	34
2.3.1 Une gouvernance qui s'est progressivement structurée .....	34
2.3.2 Une comitologie coûteuse en temps-homme .....	37
2.3.3 L'affaiblissement du rôle des secrétariats généraux .....	37
2.3.4 Des outils innovants pour mettre sous tension l'échelon local, un contenu à fiabiliser .....	38
2.3.5 La mise sous tension de l'administration devrait s'accompagner d'un processus de conception des mesures plus participatif .....	41
<b>3 DEFINIR UNE POLITIQUE DE MODERNISATION PLUS AMBITIEUSE ET MIEUX ARTICULEE AVEC LA POLITIQUE BUDGETAIRE .....</b>	<b>43</b>
3.1 Impliquer davantage les ministères dans des projets de transformation .....	43
3.1.1 Encourager les projets ministériels de modernisation par une contractualisation de leurs objectifs et de leurs moyens .....	43
3.1.2 Se donner les moyens de respecter cette contractualisation.....	44
3.2 Rechercher l'efficacité par une modernisation menée en continu.....	46
3.2.1 Continuer à déployer des méthodes innovantes dans l'ensemble des administrations publiques.....	46
3.2.2 Rechercher en permanence les gains de productivité issus des processus de modernisation.....	47
3.2.3 La transparence des résultats et la participation citoyenne comme leviers de transformation .....	48
3.3 Mieux articuler la modernisation avec la maîtrise budgétaire .....	50
3.3.1 Associer objectifs budgétaires et objectifs de modernisation dans les revues de dépenses.....	51
3.3.2 Mobiliser, pour les revues de dépenses, la méthodologie innovante mise en œuvre dans le cadre des politiques prioritaires du gouvernement. ....	53
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>56</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>58</b>
Annexe n° 1. Comparaisons internationales .....	59
Annexe n° 2. Un exemple d'approche <i>bottom-up</i> accompagnée par la DITP :la réingénierie des process engagée dans les rectorats .....	75
Annexe n° 3. Textes de référence sur la modernisation de l'État 2017-2022	77

## SYNTHÈSE

En 2017, le gouvernement initiait une vaste démarche de modernisation, sous l'intitulé « Action publique 2022 », qui articulait des enjeux de qualité des services, d'environnement de travail pour les agents et de baisse de la dépense. Ce programme succédait à des démarches ambitieuses menées au cours des quinquennats précédents (révision générale des politiques publiques, modernisation de l'action publique), qui visaient à réinterroger le périmètre des missions de l'État, à clarifier les compétences des collectivités et administrations et à refondre certaines politiques publiques, dans une perspective d'économies budgétaires plus ou moins assumée et avec des résultats contrastés.

Confrontée à une succession de crises sociale (« gilets jaunes »), sanitaire (Covid-19) et économique, l'ambition réformatrice initiale portée par « Action publique 2022 » a été abandonnée au profit d'un grand nombre de « politiques prioritaires du gouvernement » (PPG), elles-mêmes déclinées en 150 chantiers centrés sur l'accessibilité numérique et territoriale des services publics, la rénovation du pilotage et la simplification des démarches autour de « moments de vie ».

Cette nouvelle démarche de modernisation, foisonnante, est désormais identifiée sous le vocable de « transformation publique ». Elle ne questionne plus ni le périmètre des missions de l'Etat, ni la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ou l'architecture superposée de ces dernières, et l'objectif budgétaire initial a été relégué au second plan.

La France présente pourtant une forte singularité en matière de dépenses publiques qui aurait justifié une approche plus ambitieuse : en part de PIB, ces dépenses sont parmi les plus élevées des pays de l'Union européenne<sup>1</sup>, en hausse significative depuis la crise sanitaire et, paradoxalement, les français expriment une insatisfaction globale de plus en plus marquée à l'égard des services publics.

La démarche actuelle de transformation est pilotée par le comité interministériel de la transformation publique (CITP), dont les réunions sont fortement médiatisées, et animée au quotidien par une direction interministérielle de la transformation publique, la DITP. Compte tenu de la diversité et du nombre de chantiers engagés et de l'intervention de plusieurs autres administrations à vocation interministérielle en charge de la transformation publique (direction interministérielle du numérique, direction générale de la fonction publique, direction des achats de l'Etat, direction de l'immobilier de l'Etat), la mission de coordination de la DITP mériterait d'être renforcée, de façon à mieux coordonner les deux dynamiques qui sont actuellement à l'œuvre : une approche plutôt « classique » de la modernisation, accompagnée d'une méthode plus innovante et territorialisée de pilotage des politiques prioritaires.

---

<sup>1</sup> Voir Cour des comptes, [La situation et les perspectives des finances publiques](#), juin 2023.

***Un grand nombre de mesures de simplification et d'amélioration de l'accès aux services publics, mais une absence de réformes ambitieuses et structurantes touchant au périmètre des politiques de l'État***

Dans la lignée du travail des gouvernements précédents, l'effort de modernisation s'est porté sur des mesures « classiques » : simplification de procédures et de formulaires, fusions ou réorganisation de services, suppressions de comités dont les missions ou les résultats ne sont pas jugés satisfaisants, numérisation accélérée, etc...

Des réorganisations administratives ont été menées, approfondissant des réformes précédentes (création des secrétariats généraux communs départementaux, nouveau réseau de proximité de la DGFIP) ou les infléchissant (renforcement de l'échelon départemental après un mouvement de concentration régionale). Le positionnement du préfet comme pivot de l'action territoriale de l'État a été réaffirmé dans un rôle d'ensemblier des politiques publiques à l'échelon local. Ces mesures n'ont toutefois pas eu l'ambition de remédier de manière décisive à la fragmentation de l'action publique locale et d'optimiser la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales.

Par ailleurs, la mobilisation du levier numérique s'est fortement accélérée sur la période. Au-delà des logiques de dématérialisation, un changement de paradigme est à l'œuvre pour faire bénéficier les usagers de nouveaux services rendus possibles par l'exploitation des données (par exemple dans l'attribution automatique de certains droits afin de lutter contre le non-recours). Les défis restent cependant immenses. Ils nécessitent une stratégie de développement de la culture numérique pour définir des règles claires de mutualisation des compétences entre les administrations, assurer la maîtrise par l'Etat des outils numériques et le doter des moyens humains et financiers adéquats. C'est l'objet de la nouvelle feuille de route assignée à la Direction interministérielle du numérique (DINUM) le 9 mars 2023 et dont il faudra dans les mois à venir mesurer l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre.

La participation citoyenne a été également recherchée. La DITP, via son « centre de la participation citoyenne », est chargée de coordonner les initiatives de plus en plus nombreuses en la matière. L'association du citoyen ne se limite plus à la simple consultation lors de la phase de conception des mesures, mais s'inscrit dans une logique de transparence, via notamment le baromètre de l'action publique. Le dispositif « *Je donne mon avis* » permet de multiplier les interactions avec les usagers. Un effort est fait pour placer l'utilisateur au centre de l'action administrative au moyen des démarches de simplification (« *dites-le nous une fois* ») et d'amélioration de la qualité de service, notamment à travers la démarche « Service Public + », qui établit un cadre de « relation client » entre les usagers et les administrations (engagements de qualité et de délais, écoute des usagers, transparence des performances ...). Enfin, le gouvernement a lancé à l'occasion du 7<sup>ième</sup> CITP du 9 mai 2023, une nouvelle étape de simplification de l'accès aux démarches administratives autour de dix « *Moments de vie* », qui font écho aux 66 « *objets de la vie quotidienne* » précédemment identifiés au sein des plans de transformation ministériels arrêtés par le CITP du 29 octobre 2018. Ces efforts de simplification sont d'autant plus nécessaires que des sondages viennent régulièrement attester d'un niveau

d'insatisfaction élevé et d'une notoriété des mesures issues des CITP qui reste encore insuffisante pour accroître significativement la confiance dans les services publics.

### ***Un dispositif innovant de pilotage des politiques publiques, à consolider***

Le pilotage des politiques publiques prioritaires du gouvernement se veut plus innovant et met l'accent sur l'obtention de résultats concrets et rapides. Cette orientation se traduit par la définition de nouveaux instruments : des feuilles de route ministérielles définissent désormais les politiques prioritaires du gouvernement, qui sont déclinées au niveau territorial et assignées à chaque préfet. Un dispositif, assez chronophage, de suivi des actions des ministères et des préfets est institué et une gouvernance spécifique de haut niveau, associant le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre, permet de piloter les chantiers justifiant une attention particulière. Un outil unique et ergonomique (Pilote) est mis en service pour assurer le suivi des actions. Cette organisation favorise une mise sous tension de l'ensemble de la ligne managériale, depuis le ministre jusqu'aux agents d'administration déconcentrée. Elle peut cependant encore être améliorée, notamment en définissant de façon plus précise et partagée avec leurs affectataires les objectifs et les indicateurs utilisés pour le pilotage de la transformation.

Ce mode de pilotage par les objectifs se caractérise par le développement des appels à projets financés par de multiples fonds *ad hoc*, au risque d'une certaine dispersion et d'une dilution des financements que la Cour appelle à corriger. Il s'accompagne d'une autonomisation accrue des responsables publics, illustrée par le pouvoir de dérogation à certaines réglementations et normes accordé aux préfets, par un recours assoupli aux contractuels ou encore par une déconcentration accrue, bien qu'encore limitée, de la gestion budgétaire et des ressources humaines. L'attribution aux préfets d'une prime directement fonction des résultats obtenus est venue compléter ces dispositions.

### ***La réconciliation indispensable entre processus de modernisation et maîtrise de la dépense publique***

La crise sanitaire a eu pour effet de rendre plus saillants certains des défis auxquels se heurte la politique de modernisation. Ceux-ci concernent au premier chef les politiques de ressources humaines, confrontées à une perte d'attractivité de la fonction publique dans un contexte de pénurie de main d'œuvre et de concurrence accrue pour certaines compétences stratégiques, situation qui exige un effort supplémentaire en matière de formation et de gestion des compétences.

L'impact budgétaire du « *quoi qu'il en coûte* » pour atténuer les effets de la crise sanitaire a, par ailleurs, mis en évidence la nécessaire réconciliation de la dynamique de modernisation avec l'impératif du retour à l'équilibre des finances publiques. Celle-ci pourrait emprunter trois voies : la conduite de grands projets de transformation qui requièrent des investissements et s'inscrivent dans le temps long, un processus continu de modernisation appliqué à l'ensemble des administrations et, enfin, un pilotage renforcé des politiques

publiques, à l'aide de feuilles de route, alimentées par les revues de dépenses et dont l'exécution serait étroitement suivie au moyen des outils déjà mis en place (PILOTE).

***Assurer le financement ad hoc des grands projets de modernisation des ministères mais en contrepartie, des exigences jalonnées largement contractualisées***

Les projets de modernisation nécessitent le plus souvent des investissements et des ressources spécifiques qui soient garanties sur toute la durée du projet. Cet engagement doit nécessairement être inscrit dans un cadre clair et partagé garantissant l'aboutissement du projet et la maîtrise de ses coûts ; il pourrait en conséquence s'inscrire dans un cadre contractualisé. Cette contractualisation existe déjà pour le suivi des grands projets sélectionnés par appel à projets dans le cadre du FTAP, dont la poursuite de la mise en œuvre et du financement peuvent être conditionnés aux résultats obtenus. Pour impliquer davantage l'ensemble des ministères dans la dynamique de transformation, le recours à la contractualisation pourrait, avec les mêmes exigences de suivi et de révision éventuelle des financements, être étendu aux autres projets ministériels de modernisation, non financés par le FTAP. Ce cadre permettrait également de définir des méthodes et outils partagés de calcul des retours sur investissement, afin de mesurer sur des bases objectives l'impact des projets et les conditions de leur poursuite.

Par ailleurs, la plupart des pays en pointe en matière de modernisation ont opté pour une transformation « en continu », décorrélée des décisions gouvernementales plus médiatisées. À cet effet, le déploiement de méthodes innovantes, déjà engagé par la DITP (telles que le *lean management* et les expérimentations) et par la DINUM (intelligence artificielle, start-up d'État) mérite d'être amplifié. La France pourrait aussi s'inspirer des « coupes automatiques de productivité » mises en œuvre dans plusieurs pays étrangers, qui consistent à fixer une trajectoire de diminution des dépenses de fonctionnement à partir du taux de croissance estimé de la productivité des services. Des cibles progressives pourraient être établies et pilotées par la direction du budget, les administrations disposant de l'appui de la DITP pour les mettre en œuvre. Une transparence des résultats et des mécanismes de participation citoyenne constituerait également un levier de transformation efficace. Il pourrait ainsi être envisagé de rendre disponible une grande partie des données non nominatives publiques, y compris budgétaires, de publier des indicateurs pertinents permettant de comparer l'efficacité des services publics entre territoires, et enfin, d'interroger plus systématiquement les citoyens à l'échelle locale sur les pistes d'économies et de rationalisation à mettre en œuvre.

***Étendre la méthode de pilotage des politiques prioritaires aux mesures issues des revues de dépenses***

Pour mieux concilier les exigences de maîtrise des finances publiques et de modernisation de l'administration, les exercices de « revues de dépenses » qui viennent d'être relancés en France à l'instar de ce qui se pratique déjà dans certains pays étrangers, pourraient apporter des éléments de réponse. À cet effet, les revues de dépenses devraient intégrer des mesures de modernisation contribuant à l'obtention des économies recherchées. La méthode de pilotage déployée pour les politiques prioritaires du gouvernement permettrait d'assurer le suivi des décisions de transformation prises à l'issue de ces revues de dépenses, dans la mesure où

elle favorise la rapidité d'exécution et l'identification des responsabilités et prévoit une incitation directe sous forme d'une rémunération liée aux résultats obtenus.



## RECOMMANDATIONS

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

**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.

**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.

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

**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

**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.

## INTRODUCTION

La modernisation de l'État désigne les actions visant à accroître l'efficacité de l'administration publique et la qualité du service rendu. Elle peut aussi avoir pour objectif d'en augmenter l'efficacité, en diminuant en parallèle les coûts de fonctionnement. Elle se déploie dans quatre domaines : le périmètre d'action de l'État, l'organisation de ses services, le management et la gestion des ressources humaines, la relation avec les usagers.

Lancé en 2017, le programme nommé Action publique 2022 (AP 2022) traduisait une volonté de changer de paradigme. Depuis lors, la modernisation de l'État se présente davantage comme un processus itératif que comme un plan global permettant d'embrasser toutes les composantes de l'action publique. Bien que le programme AP 2022 ait été rapidement abandonné, l'approche initiale est demeurée, et les actions actuelles, plus diffuses, se sont orientées vers la simplification des organisations, l'amélioration de la relation avec les usagers et du service qui leur est rendu. Ce choix a été confirmé en 2020 avec la création d'un ministère chargé de la transformation publique.

Plusieurs plans de modernisation se sont succédé ou superposé depuis 2017 et de nombreuses mesures ont été décidées en comité interministériel de la transformation publique (CITP). Différentes actions spécifiques, conduites par les ministères en dehors de cette labélisation gouvernementale, s'y sont ajoutées. Leur ampleur est loin d'être négligeable. Le champ de la politique de modernisation s'est dans le même temps élargi à la conduite des réformes considérées comme prioritaires par le gouvernement, qui ont bénéficié d'un pilotage novateur, axé sur l'atteinte d'objectifs suivis dans la durée.

La succession de crises récentes (crise sociale avec le mouvement des gilets jaunes, crise sanitaire, crise énergétique et hausse de l'inflation) a eu des effets contrastés : ces crises ont tout autant affecté la réalisation des ambitions initiales qu'elles ont, dans certains cas, fait office d'accélérateur du changement, notamment lors de la crise de la covid-19. Dans ce contexte, la modernisation de l'action publique comme levier du retour à l'équilibre des finances publiques est passée au second plan. Le développement d'un service public plus efficace et plus proche des citoyens est devenu une priorité pour répondre aux difficultés du pays. La déconnexion qui s'est progressivement opérée entre la recherche d'une meilleure efficacité du service public et l'attention portée à la soutenabilité budgétaire ne saurait cependant s'inscrire dans la durée.

L'enquête réalisée par la Cour vise à apporter un éclairage sur cinq années de politique de modernisation de l'État, en identifiant les points d'appui sur lesquels fonder une action pertinente et durable.

La première partie expose la manière dont la stratégie, ambitieuse à l'origine, a progressivement évolué pour tenir compte des nouvelles finalités qui lui ont été assignées et de l'abandon des objectifs budgétaires au profit d'une vision centrée sur la proximité et le service rendu. La deuxième partie analyse la manière dont s'est organisée la mise en œuvre des mesures de modernisation, leur pilotage national et local et les moyens financiers et humains qui les ont accompagnés. Enfin, la troisième partie s'attache à identifier les facteurs clefs de réussite et les modalités de son articulation avec la procédure budgétaire.

# **1 UNE STRATEGIE DE TRANSFORMATION AMBITIEUSE A L'ORIGINE, QUI S'EST RAPIDEMENT AFFAIBLIE**

La politique de modernisation initiée en 2017 sous le nom d'Action publique 2022 s'inscrivait en rupture avec les plans précédents. Présentée comme une démarche continue d'amélioration plutôt que comme un plan accumulant une série de mesures diverses, elle répondait aussi à une exigence européenne. Elle a cependant été desservie par un cadrage initial qui n'assumait pas clairement l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et par une organisation administrative insuffisamment coordonnée.

## **1.1 Une ambition initiale forte inscrite dans la loi**

### **1.1.1 Une volonté de rupture avec les plans précédents malgré quelques éléments de continuité**

Depuis 2007, chaque début de quinquennat se caractérise par une nouvelle architecture institutionnelle de modernisation de l'État, qui déploie un nouveau vocable et exprime une volonté de rupture nette avec les démarches antérieures. Cette inscription de la réforme de l'État dans un calendrier politique n'efface pas un certain nombre d'invariants plus « techniques » de la modernisation que sont notamment la recherche de simplification ou le recours aux nouvelles technologies. La continuité est ainsi manifeste s'agissant des trois objectifs d'amélioration des services aux usagers, de rationalisation de la dépense et de modernisation de la gestion des ressources humaines.

Lancée dès juin 2007, la RGPP a été initialement présentée comme une revue de l'ensemble des missions de l'État, clairement orientée vers l'identification de marges de manœuvre budgétaires destinées à financer de nouvelles politiques publiques. La gouvernance en a été confiée à une instance présidée par le Président de la République, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), dont les réunions préparatoires associaient les ministres, les rapporteurs généraux des commissions des finances parlementaires et deux personnalités qualifiées. Ces instances ont été alimentées par des rapports d'audit des dépenses, produits par des équipes mixtes issues à la fois des corps d'inspection et des cabinets de conseil privés. L'objectif de rationalisation financière et d'efficience interne était clairement affirmé et passait par des regroupements de services, la mutualisation de fonctions support, le recours accru au numérique et surtout la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette dernière mesure ne saurait résumer à elle-seule la RGPP, qui recouvrait en réalité un ensemble de 450 mesures, mais elle a fortement influé sur son appropriation par les agents publics et sur sa mise en œuvre.

Le dispositif RGPP et sa gouvernance ont été remplacés dès décembre 2012 par le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP), présidé par le Premier ministre et dont le pilotage a été confié au secrétariat général à la MAP (SGMAP), placé sous son autorité et qui pilotait à la fois la transformation de l'administration et la digitalisation de ses processus. Sans être totalement absent, l'objectif d'économies budgétaires

est passé au second plan et l'initiative des propositions de réforme laissée aux ministères. Une place importante était réservée à la simplification administrative, et surtout à la démarche évaluative – qui devaient couvrir toutes les politiques publiques à l'issue du quinquennat – préalable à la prise de décision. Cette approche évaluative s'est doublée, à partir de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, de revues de dépenses présentées toutefois comme distinctes des évaluations de politiques publiques conduites dans le cadre de la MAP, tant par leurs objectifs (recherche d'économies à court terme quand la MAP se devait d'être plus ambitieuse, questionnant l'utilité et l'efficacité des politiques publiques sur le plus long terme), que par leur calendrier inscrit dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle (là où les évaluations de politique publique de la MAP portaient une ambition de moyen terme), et la méthode (revues menées par les corps d'inspection sur un temps limité à quelques mois, là où la MAP fait appel à une concertation plus large et à une comitologie spécifique). Ces deux logiques ont évolué en parallèle sans parvenir à trouver de synergie. L'expérience des revues de dépenses n'a pas été menée au-delà de la préparation de la loi de finances pour 2017, avant de resurgir à nouveau en 2023.

Des bilans chiffrés des impacts budgétaires de la RGPP et de la MAP ont été réalisés, sans pour autant afficher de résultats incontestables. En revanche, un bilan méthodologique de ces deux expériences a permis d'en identifier les principales lacunes : le manque d'implication des agents et d'attention portée à la concertation et à la conduite du changement, la nécessité de travailler sur le sens du service public sans limiter l'approche à une vision exclusivement budgétaire. Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour des comptes avait critiqué l'approche purement comptable de la RGPP, qui cherchait à imposer une norme de réduction des dépenses plutôt qu'une transformation des politiques publiques.

Succédant à deux programmes de modernisation globalisants définis sous une bannière unique, Action publique 2022 se définit avant tout comme une méthode en rupture avec les précédentes. Le programme est présenté comme une démarche plutôt que comme un plan global destiné à modifier en profondeur et de manière systémique les périmètres d'action et le mode de fonctionnement de l'État. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) axe ainsi son action sur la notion de transformation, sans articulation explicite avec les enjeux de soutenabilité budgétaire.

### **1.1.2 Une phase de conception participative mais une cohérence globale limitée**

En septembre 2017, le Premier ministre fixe trois objectifs prioritaires au programme Action Publique 2022<sup>2</sup>, qui ne se distinguent pas, en première analyse, des approches antérieures : (1) améliorer la qualité des services publics, (2) offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé et (3) accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques.

Pour amorcer la démarche, le gouvernement ouvre une phase initiale d'idéation et de conception en mobilisant différents relais. Un comité Action Publique 2022 (CAP 22), composé d'une quarantaine de personnalités qualifiées – élus, économistes, hauts fonctionnaires, cadres du secteur privé – est créé : il a auditionné plus de 300 personnalités, bénéficié du concours de plusieurs organes d'inspection (notamment IGF, IGA et IGAS) et d'évaluation (DITP,

---

<sup>2</sup> [Circulaire Programme Action Publique 2022, 26 septembre 2017.](#)

Direction du Budget, France Stratégie) et a reçu les contributions des directions d'administration centrale.

L'activité de ce comité d'experts a été doublée de deux innovations destinées à associer davantage les usagers et les agents : le « Forum de l'action publique », appuyé sur une consultation en ligne et des évènements organisés dans l'ensemble des régions, d'une part, et le « Comité Jeunes - J22<sup>3</sup> », d'autre part. Malgré la difficulté à mobiliser un nombre suffisamment significatif de personnes<sup>4</sup>, cet exercice a donné lieu à la publication de documents de synthèse<sup>5</sup> dont il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ils ont pu inspirer les travaux du comité AP 2022. L'importance prise par l'enjeu de la proximité des services publics dans le Grand débat national qui a suivi la crise des « gilets jaunes<sup>6</sup> », organisé avec des moyens plus conséquents<sup>7</sup>, souligne le caractère désormais incontournable de la participation citoyenne.

En parallèle, les ministères sont responsabilisés pour construire eux-mêmes leur programme de transformation. Ceux-ci ont été formellement adoptés, sous le nom de plans de transformations ministériels (PTM) par le 2<sup>e</sup> Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018. Ces plans, déclinés en chantiers, traduisent les priorités d'action de chaque ministère, en mêlant des objectifs de politique publique reflétant les orientations du gouvernement, et des mesures de modernisation administratives. Le contenu des PTM apparaît de ce fait hétérogène, traduisant une adhésion différenciée des ministères à la démarche et une harmonisation limitée des différents plans. Le caractère « transformant » des mesures n'est ainsi pas systématique.

Même s'ils regroupent des mesures de natures diverses, les PTM n'en présentent pas moins l'intérêt d'offrir un cadre d'action clair et durable pour chaque département ministériel avec un suivi dans la durée qui offre une stabilité nécessaire au déploiement des actions. La cohérence des chantiers et leur articulation avec les autres actions de modernisation, notamment les mesures prises dans le cadre des CITP, n'apparaît pas clairement et les dynamiques enclenchées sont relativement étanches. Toutefois, l'état d'avancement transmis chaque trimestre aux cabinets du Président de la République et du Premier ministre témoigne d'un pilotage par les résultats qui constitue une caractéristique essentielle de la politique de modernisation de l'État sur la période.

---

<sup>3</sup> [Propositions du Comité Jeune J22](#)

<sup>4</sup> Plus de 153 000 personnes se sont rendues sur la plate-forme numérique, dont 17 112 ont répondu au questionnaire sur les services publics (mais seulement 7 137 usagers) et 600 personnes ont participé aux évènements régionaux.

<sup>5</sup> Forum de l'action publique, [Résultats et principaux enseignements de la consultation des agents et usagers du service public](#)

<sup>6</sup> [Quatre thèmes avaient été retenus](#) : outre la transition écologique, Démocratie et citoyenneté, fiscalité et dépenses publiques et organisation de l'État et des services publics.

<sup>7</sup> [Le grand débat national a coûté 12 M€](#), Le Monde, 4 avril 2019.

### **1.1.3 Un levier d'économies inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022**

L'article 1<sup>er</sup> de la LPFP 2018-2022<sup>8</sup> approuve un rapport annexé à la loi, dont la portée normative reste incertaine, qui décrit les modalités de « transformation profonde des structures de l'action publique qui permettra le respect de nos engagements de finances publiques ».

La trajectoire fixée prévoit une baisse du poids de la dépense publique hors crédit d'impôts de plus de 3 points de PIB à l'horizon 2022 et la suppression de 50 000 postes à temps plein (ETP) sur le périmètre de l'État et de ses opérateurs sur le quinquennat. Le ralentissement de la croissance de la dépense publique devait être rendu possible, notamment, à moyen terme, par les économies structurelles identifiées et documentées par le processus « Action publique 2022 ».

L'examen du périmètre de l'action publique d'un point de vue stratégique, en impliquant les usagers et les agents, devait permettre d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, en mettant en œuvre une démarche de revue des missions et de la dépense publique dans une approche par politique publique. Le programme AP 2022 visait ainsi à définir des réformes structurelles qui se déploieraient sur cinq ans.

Le gouvernement a donc cherché à se démarquer des démarches antérieures de réforme de l'État (RGPP et MAP) et de la politique « du rabot », insistant sur le caractère novateur du processus, placé sous l'autorité du Premier ministre. Les conclusions du comité devaient être rendues publiques au 1<sup>er</sup> trimestre 2018 et faire l'objet d'arbitrages sur la base desquels seraient élaborés les plans de transformation ministérielle. Prenant le relai des économies structurelles réalisées sur les dépenses d'intervention (logement, emploi) entre 2018 et 2020, les effets des réformes engagées dans le cadre d'AP 2022 devaient se faire sentir principalement sur les années 2020-2022. Dans le cadre de la procédure d'élaboration du PLF 2019, la direction du budget (DB) avait invité les ministères à réaliser le chiffrage des économies identifiées au sein du programme AP 2022. Cette initiative n'a reçu aucune traduction concrète et n'a plus été renouvelée par la suite.

Les travaux du comité AP 2022 ont souffert d'un défaut de clarification initiale de son mandat, l'articulation entre la réduction des dépenses publiques et l'amélioration de l'efficacité de l'action publique n'ayant pas été suffisamment définie. Les objectifs d'accompagnement de la baisse des dépenses publiques, inscrits dans la LPFP et qui constituaient pourtant une des finalités d'AP 2022, ont été rapidement abandonnés sous l'effet cumulé des crises successives (d'abord sociale dès 2018 avec les gilets jaunes, puis sanitaire et énergétique), mais aussi du fait d'une faiblesse initiale du dispositif, qui a insuffisamment documenté le volet budgétaire de la démarche et sa faisabilité.

---

<sup>8</sup> [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

## 1.2 Une coordination insuffisante dans un paysage administratif morcelé

Le rapport du comité Action Publique 2022 n'a pas donné lieu à l'élaboration d'un programme de travail clair et détaillé sur lequel les ministres auraient pu appuyer leur action. En outre, la modernisation de l'État a pâti d'une organisation administrative qui, bien que renouvelée, ne dispose pas d'un pilote unique chargé de la coordination des différents services qui la mettent en œuvre, et des arbitrages nécessaires entre les injonctions parfois difficilement conciliables. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ayant été supprimé en 2017, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a pris le relais. La direction interministérielle du numérique (DINUM) créée en 2019<sup>9</sup>, constitue le deuxième acteur majeur de la modernisation.

### 1.2.1 Une appropriation limitée des travaux d'AP 2022

Le travail approfondi du Comité AP 2022 a permis d'identifier des domaines de dépenses inefficaces ou des processus administratifs qui pouvaient être améliorés au moyen d'une meilleure coordination entre les acteurs. Dans les faits, même s'il y est rarement fait référence, ce rapport a inspiré nombre de mesures adoptées par la suite. La Cour estime ainsi que plus du tiers des mesures adoptées par le comité interministériel de la transformation publique (CITP)<sup>10</sup> étaient inscrites dans le rapport CAP22. En revanche, seule une minorité (6,5 %) des mesures adoptées dans le cadre des plans de transformation ministériels en sont issues.

À titre d'exemple, le rapport CAP 2022 couvrait une grande variété de sujets relevant du champ de compétences de la DGFIP. Il a permis de donner ou redonner une impulsion à certaines réformes, comme le prélèvement à la source ou la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics. De même, des mesures plus techniques, comme la création de centres de gestion financière, découlent des recommandations de ce rapport. Il demeure toutefois difficile de savoir si la modernisation à l'œuvre au sein de la DGFIP découle d'AP 2022 ou si, au contraire, c'est la DGFIP qui a alimenté AP 2022 avec ses propres réflexions. La distinction n'est pas sans intérêt car elle illustre un modèle internalisé de modernisation au long cours, porté par les administrations elles-mêmes et peu sensible aux réorientations politiques, l'implication du ministre se limitant aux phases décisives d'arbitrage ou d'impulsion. Un certain nombre de grands chantiers portés par la DGFIP suivent ce schéma, depuis le lancement du programme Copernic<sup>11</sup> en 2001 jusqu'à la mise en œuvre du prélèvement à la source.

---

<sup>9</sup> [Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019](#) relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique

<sup>10</sup> Analyse réalisée sur la base des mesures listées dans le [rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP](#), mai 2022.

<sup>11</sup> Programme de modernisation du système d'information fiscal. Cf. Cour des Comptes, [la gestion du programme Copernic](#), communication à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat, 2009.

## 1.2.2 La DITP, une direction de conception et d'appui au pilotage

Créée en 2015<sup>12</sup>, la DITP a été fortement remaniée en 2017<sup>13</sup>. Placée sous l'autorité du ministre chargé de la réforme de l'État, ministre de la transformation et de la fonction publique depuis 2020, elle est dirigée par un délégué interministériel à la transformation publique qui relève, pour sa compétence interministérielle, directement du Premier ministre et assure à ce titre le secrétariat du comité interministériel à la transformation publique (CITP). Ce comité a joué un rôle moteur dans la politique de modernisation, a fortiori après l'abandon du programme AP 2022 et la crise des Gilets jaunes.

Comme le soulignait la Cour<sup>14</sup>, la DITP possède une nature et une compétence duale.

La DITP exerce d'une part des missions d'accompagnement de la modernisation avec un rôle de conseil auprès des administrations, et une visée opérationnelle assumée<sup>15</sup>. Elle est ainsi chargée de concentrer le pilotage de la qualité des services publics, au travers du déploiement du programme Service Public +<sup>16</sup>. Elle assure d'autre part, via son directeur, l'animation interministérielle du suivi des réformes ou politiques prioritaires. À ce titre, la DITP est un acteur majeur de la mise en œuvre des priorités gouvernementales, coordonnant une comitologie novatrice de suivi et de déploiement, au plus haut niveau politique. Ce rôle a d'ailleurs été renforcé en 2022.

La DITP a ainsi pris une place centrale dans le champ de la réforme de l'État qui conduit à s'interroger sur son positionnement administratif actuel. *De facto*, elle remplit les fonctions d'un secrétariat interministériel chargé de la réforme de l'État. À ce titre, elle a notamment réalisé un bilan exhaustif et éclairant des mesures adoptées en CITP<sup>17</sup>. Elle est trop rarement associée à la conception d'une politique, alors qu'elle pourrait, avec les outils dont elle dispose, éclairer en amont les risques et conditions de succès des dispositifs envisagés. La place qu'a prise l'animation du pilotage des politiques prioritaires lui confère un poids éminent dans la transformation de l'action publique, même si ces deux champs d'activité de la DITP sont distincts et que la DITP n'a pas pour mission d'initier seule des chantiers stratégiques de modernisation. Ceux-ci sont essentiellement décidés en CITP ; la DITP contribue à leur mise en œuvre mais n'a pas la faculté de réaliser des arbitrages interministériels.

---

<sup>12</sup> [Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015](#) relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

<sup>13</sup> [Décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017](#) relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État et [Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017](#) relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique

<sup>14</sup> La direction interministérielle de la transformation publique : organisation, missions et gestion, Cour des comptes 2023.

<sup>15</sup> Via des techniques innovantes et participatives, des expérimentations, le recueil de la satisfaction et de l'expérience usagers, la transparence des résultats de l'action publique.

<sup>16</sup> Ce programme définit les engagements de service, c'est-à-dire le cahier des charges que doit respecter chaque service public : a) droit à l'erreur, bienveillance et respect mutuel, b) transparence sur les résultats ; c) amélioration continue ; d) réponse aux grandes attentes des français (efficacité, réduction des délais, accessibilité, prise en compte des cas particuliers et inclusion).

<sup>17</sup> [Rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP](#), mai 2022.



### 1.2.3 Au service du numérique, une direction interministérielle dédiée

La direction interministérielle du numérique (DINUM) créée en 2019<sup>18</sup>, constitue le deuxième acteur majeur de la modernisation. Rattachée au secrétariat général du gouvernement (SGG), elle a tout d'abord un rôle d'animation de la filière numérique de l'État et de ses opérateurs. Elle réalise par ailleurs des audits des projets de systèmes d'information de l'État dès lors que leur coût dépasse 9 M€, soit 10 à 15 projets par an. Elle assure leur suivi en vérifiant le respect du budget et du calendrier et en proposant d'éventuelles mesures correctives. Les experts de la DINUM se chargent également d'auditer les projets en difficulté.

Elle incite les ministères à recourir aux méthodes agiles et accompagne les administrations dans la construction de services numériques à l'aide de prestations de services telles que le programme « beta.gouv.fr ».

La DINUM a enfin un rôle de guichet unique au titre de la circulation des données<sup>19</sup> et travaille à ce titre avec la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour développer des solutions de partage conformes au droit. Elle a développé la plateforme data.gouv.fr, infrastructure mutualisée pour l'ouverture des données, ainsi que la plateforme codes.gouv.fr, qui présente les programmes écrits par les administrations. Elle veille à l'interopérabilité des API<sup>20</sup> et accompagne les projets data des ministères avec l'incubateur Datalab qui doit permettre une meilleure exploitation des données ouvertes et non ouvertes.

Le contenu des missions de la DINUM nécessite une articulation forte avec la DITP, qui s'est accrue avec la création, en 2020, du ministère de la transformation et de la fonction publique. Celui-ci a placé sous une même autorité ministérielle la DITP, la DINUM et la DGAFP, confirmant le caractère structurant des dimensions RH et numérique dans la modernisation de l'État, et la nécessité d'un portage politique global. Faute de structure administrative pérenne en charge d'assurer la coordination et la continuité d'action, ce regroupement n'a pas suffi à corriger totalement les effets dommageables du découplage entre la DINUM et la DITP (risques de chevauchement et de manque d'articulation entre les projets), suite à la suppression du SGMAP.

### 1.2.4 D'autres directions devenues moins actives

En comparaison des plans précédents, particulièrement la RGPP, la direction du budget (DB) n'apparaît qu'en deuxième ligne dans le dispositif. Même si la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) assurait alors la coordination de l'ensemble de la démarche, l'objectif de redressement des comptes publics conférait à la DB un rôle majeur pour chiffrer les mesures et intégrer directement les économies réalisées dans la procédure budgétaire. Son

---

<sup>18</sup> [Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019](#) relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique

<sup>19</sup> Exigence intégrée dans le règlement « *Data Governance Act* » qui s'appliquera dès septembre 2023 et comporte, dans le cadre de l'unification du droit des données en Europe, un panel de nouvelles obligations à intégrer pour toutes les composantes du secteur public.

<sup>20</sup> « *Application programming interface* » : ou « interface de programmation d'application » est une interface logicielle qui permet de « connecter » un logiciel ou un service à un autre logiciel ou service afin d'échanger des données et des fonctionnalités (définition CNIL).

rôle s'était déjà estompé avec la MAP, qui visait davantage la simplification des processus et des démarches administratives. La DB a été moins associée aux mesures prises dans la continuité d'AP 2022 dès lors que les exigences d'économies sont passées au second plan. Pour favoriser une meilleure prise en compte des enjeux budgétaires et faciliter l'articulation entre les projets de modernisation et leur traduction financière, la DB pourrait jouer un rôle plus important au sein des CITP, en assurant les fonctions de secrétaire général adjoint aux côtés de la DITP qui en assure le secrétariat général.

De même, l'organisation retenue à partir de 2017 place le SGG en retrait par rapport au rôle qu'il occupait précédemment, notamment lorsque le SGMAP lui était rattaché. Concentré sur la sécurisation juridique des textes, il n'est pas directement à la manœuvre en matière de modernisation. Dans le dispositif actuel, le SGG est un simple acteur de la modernisation parmi d'autres, lui-même concerné par certaines mesures de simplification. Pour autant, il n'assume aucun rôle de coordination entre DITP, DINUM, DGAFP et DB, préalable aux arbitrages soumis au Premier ministre.

La Cour avait recommandé<sup>21</sup> d'ouvrir une réflexion sur la formation d'un centre de Gouvernement exerçant concomitamment les missions de la coordination du travail gouvernemental, de la surveillance de la qualité du droit, de la réforme de l'État et de la politique des cadres dirigeants, avec les moyens numériques correspondants. Cette option a toutefois été clairement exclue par le gouvernement.

Faute de structure centralisée de pilotage de la modernisation de l'État, la coordination des différents acteurs apparaît insuffisante. Outre la DITP et la DINUM, dont la montée en puissance devrait s'accélérer conformément aux engagements du 7<sup>e</sup> CITP<sup>22</sup>, d'autres directions d'administration centrale sont des acteurs importants de la modernisation de l'État, notamment la direction des achats de l'État (DAE) et la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Dans sa configuration actuelle, le CITP, surtout destiné à solenniser les annonces gouvernementales et réuni de façon épisodique, ne peut constituer une réelle instance de pilotage opérationnel des mesures annoncées. Il pourrait toutefois constituer l'instrument efficace de coordination, dès lors qu'il pourrait se réunir de manière plus fréquente, dans une formation à un niveau technique, de type comité exécutif avec un rôle d'impulsion et de pilotage accru de la DITP.

---

<sup>21</sup> [L'organisation et les missions du secrétariat général du Gouvernement \(SGG\)](#), Cour des comptes, 2022.

<sup>22</sup> CITP du 9 mai 2023, notamment l'engagement n°1 en faveur d'une stratégie numérique de l'État commune et cohérente.

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

### 1.3 Une politique de modernisation en réponse aux exigences européennes

La politique de modernisation fait l'objet d'une attention particulière de la part des institutions européennes à au moins deux titres : dans l'appréciation qu'elle porte sur le programme de stabilité et le programme national de réforme, présentés dans le cadre du semestre européen, d'une part, et dans le suivi de la mise en œuvre du plan national de relance et de résilience (PNRR), d'autre part. Le cadre budgétaire européen imposait ainsi au gouvernement de présenter l'impact financier des mesures de modernisation de l'action publique.

Dès 2019, le Conseil constatait que la stratégie d'assainissement budgétaire de la France nécessitait l'exécution du programme « Action publique 2022 ». Il soulignait que ce programme visait à obtenir des gains substantiels d'efficacité de la dépense publique en améliorant le fonctionnement de l'administration publique nationale. Le lien était donc clairement établi entre le programme de modernisation de l'État et la stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques. Pour autant, dans les faits et sur la période, aucune articulation directe ne sera opérée entre la procédure budgétaire et les différentes mesures de modernisation mise en œuvre.

Par ailleurs, pour bénéficier des financements offerts par la « Facilité pour la reprise et la résilience » de l'Union Européenne<sup>23</sup> adoptée en 2020, la France a intégré dans son PNRR, diverses mesures de modernisation du fonctionnement des administrations publiques<sup>24</sup>. Elle s'était engagée à présenter un bilan des réformes de productivité de l'action publique en 2021<sup>25</sup>. Ce document, annexé au projet de loi de finances pour 2022, constitue un bilan des mesures de simplification à destination des usagers et des mesures de modernisation des fonctions support, sans toutefois se livrer à un chiffrage complet des économies réalisées. S'il couvre une partie des mesures relevant d'AP 2022 et des CITP, il intègre également des réformes prioritaires gouvernementales.

Ainsi, et de façon paradoxale, les mesures présentées initialement comme devant concourir au retour à l'équilibre des finances publiques sont les mêmes qui ont permis à la France de justifier, au moins en partie, le recours à des financements supplémentaires issus de l'endettement commun des pays européens.

Toutefois, l'étude d'impact jointe au projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 rappelle que le PNRR engage la France, d'ici fin 2022, à

<sup>23</sup> Dans le cadre du plan de relance *NextGenerationEU* de 750 Md€, financé par un endettement commun.

<sup>24</sup> Compris notamment dans la composante « mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises ».

<sup>25</sup> [Bilan des réformes de productivité de l'action publique.](#)

construire « des lois financières articulées avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques dans le respect de la trajectoire de dépenses de la LPFP ». La sécurisation de l'atteinte par la France de ce jalon, inscrit au PNR, qui conditionne le versement des fonds européens associés, implique la mise en place d'un dispositif d'évaluation pérenne, couvrant l'intégralité du champ de l'action publique et articulé avec les procédures budgétaire et parlementaire.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le programme Action Publique 2022 succède en 2017 à la RGPP et à la MAP. Il s'inscrit dans une relative continuité au regard des objectifs d'amélioration des services aux usagers, de rationalisation de la dépense et de modernisation de la gestion des ressources humaines. À l'origine instrument central du retour à l'équilibre des finances publiques, la politique de transformation publique a cependant rapidement perdu toute ambition budgétaire.*

*La phase initiale de conception a mobilisé un comité d'experts et des forums destinés à associer les usagers et les agents. Malgré un travail conséquent et de qualité, le comité a échoué à susciter l'adhésion et le gouvernement a souhaité ne plus se référer à ce rapport. Les propositions qui y figuraient ont cependant, en partie, été reprises par les administrations concernées. Les ministères ont également élaboré et déployé leur propre plan de transformation.*

*La politique de modernisation de l'action publique s'est essentiellement concentrée sur l'évolution des process et des outils de pilotage, conférant à deux directions interministérielles, la DITP et la DINUM, un rôle majeur dans l'animation et le pilotage de l'ensemble des administrations, qui pâtit cependant d'une coordination insuffisante. Cette capacité à coordonner au quotidien les différents acteurs de la modernisation, voire à arbitrer des sujets non politiques, mériterait d'être incarnée plus nettement. Le renforcement du positionnement de la DITP est une des pistes à explorer.*

---

## **2 UNE MISE EN ŒUVRE QUI ALLIE PROCÉDES**

### **CLASSIQUES ET METHODES INNOVANTES**

Après cette phase de conception, la modernisation de l'État s'est opérée en continu tout au long du quinquennat. Certaines mesures prolongent les mouvements à l'œuvre dans les précédents plans, sans réduction majeure du périmètre d'intervention de l'État (I). Des outils innovants, notamment un recours accru au numérique et aux méthodes de « gouvernement ouvert », caractérisent la période, de même que l'attention portée aux moyens financiers et humains (II). La principale nouveauté réside cependant dans la méthode employée pour

conduire les politiques publiques prioritaires, avec le déploiement d'un dispositif de pilotage par les objectifs qui rompt avec la logique des moyens en plaçant sous tension l'ensemble de la chaîne managériale (III).

## **2.1 Une transformation dans le prolongement des plans de modernisation antérieurs**

### **2.1.1 Des ajustements de l'organisation administrative qui touchent peu à la fragmentation de l'action publique locale**

Les mesures modifiant le périmètre d'action de l'État ou visant à réorganiser ses services sont minoritaires<sup>26</sup> : elles représentent un peu moins du quart des décisions actées en CITP et à peine 10 % des mesures inscrites par les ministères dans leurs plans de transformation. Rares sont celles qui ont consisté à questionner le champ d'intervention de l'État ou à transférer des compétences, par exemple aux collectivités territoriales. La réorganisation territoriale des services de l'État s'est essentiellement centrée sur les fonctions supports et les moyens.

La réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), définie par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, a ainsi acté la création des secrétariats généraux communs départementaux (SCGD<sup>27</sup>) pour mutualiser les fonctions supports des préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI). Services déconcentrés à vocation interministérielle placés sous l'autorité du préfet, ces SGCD ont été mis en place à partir de janvier 2021.

S'agissant des moyens, dès son discours de politique générale de juin 2020, le Premier ministre avait affirmé sa volonté d'un réarmement du niveau départemental de l'administration de l'État. Ce réarmement a été formalisé lors des CITP de 2021 et a donné lieu à une évolution, à enveloppe constante, de la répartition des effectifs et des moyens entre régions et départements.

La baisse des effectifs semble avoir été enrayée : pour la première fois en 2022, le programme 354 « Administration territoriale de l'État » ne prévoyait aucune diminution d'effectifs dans les départements, ce qui marque une rupture nette avec la pratique des dix années antérieures et a conduit à ajuster les effectifs à la baisse en centrale.

Cependant, le renforcement, pour être réel, nécessite la mobilisation de l'ensemble des ministères, dans la mesure où les effectifs des DDI relèvent de plusieurs programmes distincts. Certains services déconcentrés en région ont cherché à préserver leurs moyens. Pour s'assurer de l'effectivité de ce renforcement, il conviendrait de disposer de la vision consolidée des moyens humains affectés à chaque échelon, régional et départemental. Le rapport sur l'état de

---

<sup>26</sup> La Cour a procédé à une analyse des mesures inscrites dans le rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP publié en mai 2022. La méthode utilisée et le détail des résultats obtenus figurent en annexe.

<sup>27</sup> [Décret n°2020-99 du 7 février 2020](#) relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux. L'action des SGCD fait l'objet d'analyses complémentaires dans le rapport de la Cour « La capacité d'action des préfets » - novembre 2023.

la fonction publique et les rémunérations, joint au projet de loi de finances, décompose les effectifs entre administrations centrales et déconcentrées, sans une répartition plus fine<sup>28</sup> qui permettrait cette analyse consolidée.

L'appréciation de toute ces réorganisations est mitigée. Elles font perdurer une forme de complexité et elles n'ont pas clarifié le positionnement des préfets dont le rôle est pourtant central dans la transformation de l'État, comme l'a relevé la Cour dans un récent rapport<sup>29</sup>.

L'action publique reste ainsi très fragmentée au niveau local. Les SGCD ont permis de renforcer l'inter-ministérielle par la constitution d'équipes composées d'agents de différents ministères, mais leur mise en place a soulevé de nombreuses difficultés<sup>30</sup>.

### **Parole de préfets : la difficile mise en place des SGCD**

« La vocation interministérielle des SGCD est parfois non reconnue ou mal acceptée par les bénéficiaires des services supports. Cette nouvelle "entité" est ainsi perçue, à tort ou à raison, comme une émanation de la préfecture et donc sujette à "méfiance" de la part des agents des DDI comme de leurs directions. »

« Le SGCD doit parfois fournir les textes réglementaires pour justifier du bon droit de ses demandes et exigences afin d'assurer un traitement équitable de l'ensemble de la communauté de travail ».

Le positionnement des préfets reste un sujet non consensuel. Un débat récurrent, déjà intense en 2007 lors du lancement de la RGPP oppose schématiquement deux visions de l'État déconcentré : une approche technique caractérisée par une relation verticale entre les administrations centrales et leurs services territoriaux, d'une part ; une vision intégratrice, plus horizontale, sous l'autorité des préfets, d'autre part.

Les préfets estiment ainsi que leurs leviers d'action interministériels au plan local restent limités, en particulier dans les domaines exclus du périmètre ATE (justice hors activité juridictionnelle, éducation, santé...) pour lesquels les informations et les arbitrages remontent systématiquement à l'échelon national. À titre d'exemple, si les relations sont nombreuses entre les DRFiP/ DDFiP et les préfets, elles sont informelles et le processus de modernisation reste piloté par la DGFIP.

*A contrario*, la DITP estime que le rôle de coordination des préfets demeure essentiel, même sur les politiques qui ne relèvent pas de leur autorité directe. Ce positionnement de représentation de l'État dans son ensemble a été conforté par le Président de la République en 2017<sup>31</sup>. La DITP insiste sur le devoir de coopération des services déconcentrés, ainsi que sur le droit d'évocation du préfet qui lui permet de faire remonter des informations au Premier ministre en cas de difficulté. Enfin, elle rappelle que des outils de gouvernance et des instances de pilotage permettent aux préfets d'exercer leur influence et devraient être davantage mobilisés, surtout dans la perspective des nouveaux enjeux en matière de planification

<sup>28</sup> Voir notamment le [rapport joint au PLF 2023](#), p. 17

<sup>29</sup> « La capacité d'action des préfets » - 10 novembre 2013 - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-capacite-daction-des-prefets>

<sup>30</sup> Retards importants dans la distribution de la carte agent ministériel donnant accès aux SI-RH, positionnement des SGCD face aux directions départementales, financement des dépenses immobilières etc...

<sup>31</sup> [Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, aux Préfets le 5 septembre 2017](#)

écologique, champ de compétence largement décentralisé dans lequel le rôle des préfets sera sans doute important<sup>32</sup> à l'avenir.

Ces interrogations sur le rôle des préfets traduisent la complexité de l'organisation administrative que les réformes entreprises depuis 2017 n'ont que peu abordée. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2023, la Cour met en évidence l'importance de questionner le périmètre de la dépense publique et sa cohérence entre les interventions des différentes administrations publiques, notamment entre l'État et les collectivités territoriales. Or les plans de modernisation mis en œuvre depuis 2017 n'ont pas véritablement abordé cette question. Quelques transferts de mission ont bien été actés<sup>33</sup>, mais ils relèvent plus d'ajustements ponctuels et les questions de recoupement de compétences n'ont pas été traités.

Ainsi, la logique globale de modernisation a peiné, entre 2017 et 2022, à embrasser l'ensemble des administrations publiques. Si nombre de collectivités territoriales développent de longue date des approches qui peuvent être novatrices, certaines se sont montrées réticentes face aux initiatives de l'État. Aucune feuille de route n'a pu être établie avec les grandes associations d'élus pour fixer des principes communs ou engager des convergences techniques. *A contrario*, les collectivités sont parfois insuffisamment associées aux projets nationaux. À titre d'exemple, le programme Service Public + s'étend à la sphère de la sécurité sociale, mais ne concernait ni les hôpitaux, ni les établissements d'enseignement avant leur intégration par le CITEP de 2023, ni les collectivités territoriales. La volonté d'élargir le champ couvert est cependant manifeste, et la DITP est ouverte aux collectivités qui souhaitent décliner ce programme, qui a vocation à devenir la référence centrale en matière de qualité des services publics.

Par ailleurs, à l'exception des quelques entités ayant signé un contrat d'objectifs et de moyens, l'organisation de la transformation au sein de l'État n'a pas intégré explicitement le champ des opérateurs de l'État, alors qu'ils représentent près de 15 % des dépenses publiques.

Au final, les coûts de coordination entre les services déconcentrés de l'État, les agences et les collectivités territoriales demeurent donc importants. Les préfets disposent d'une latitude réduite pour faire évoluer les process locaux d'agences nationales dont ils sont les délégués territoriaux. Par ailleurs les opérateurs et les préfets de département n'ont en réalité pas de véritable capacité d'expérimentation et de levier sur les projets de modernisation qui dépendent des collectivités. Ces améliorations relèvent plus largement d'une réflexion à relancer sur la répartition des compétences entre État, collectivités locales et opérateurs, dans une optique d'efficacité de l'action publique au plan local.

Enfin, la mise en œuvre des plans de transformation n'a pas non plus conduit à réinterroger la ligne de partage des missions entre secteur public et secteur privé, alors que certaines tâches, certes encore limitées, ont pu être externalisées par le passé, comme l'examen

---

<sup>32</sup> Par exemple, en matière de contrôle de la conformité de la planification écologique, avec la vérification des contraintes comme le Zéro artificialisation nette (ZAN) ou zones à faibles émissions (ZFE).

<sup>33</sup> L'ordonnance 2022-883 du 14 juin a acté le transfert de la gestion de certaines taxes d'urbanisme des directions départementales des territoires (DDT) à la DGFIP. L'ordonnance du 26 janvier 2022 institue, dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune (PAC) qui débutera en 2023, les régions comme autorité de gestion des aides « non surfaciques » du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

du code de la route depuis 2016. De telles restructurations ont été menées récemment à l'étranger<sup>34</sup>.

### 2.1.2 Des mesures « classiques » de transformation qui ont partiellement abouti

Les autres mesures des plans de modernisation sont essentiellement centrées sur les relations avec les usagers (plus d'un quart des décisions des CITP<sup>35</sup> et plus d'un tiers des mesures inscrites dans les PTM<sup>36</sup>) ainsi que sur l'optimisation de la gestion des process (40 % des décisions des CITP<sup>37</sup> et des mesures inscrites dans les PTM<sup>38</sup>). Les mesures dédiées à l'amélioration de la gestion des ressources humaines ne représentent que 12 % du total des mesures.

La situation du ministère de l'économie et des finances a été examinée à titre d'illustration.

Sans que ces mesures ne relèvent directement des plans de modernisation, la DGFIP et la direction générale des entreprises (DGE) ont, au sein du ministère de l'économie et des finances, mené des réformes structurantes touchant à l'organisation de leur réseau.

En 2019, la DGFIP a ainsi déployé son nouveau réseau de proximité (NRP), restructurant ses trésoreries. Ce projet s'est traduit par un resserrement de son réseau en propre tout en développant la présence de la DGFIP dans les communes isolées grâce au recours aux espaces France Services. La démarche, pluriannuelle et pilotée par une direction de projet, a fait l'objet d'une concertation avec les élus locaux, ce qui a permis d'en renforcer l'acceptabilité. Au plan financier, la réforme a nécessité de mobiliser des moyens dédiés, non récurrents, pour l'accompagnement des agents concernés et les dépenses immobilières et informatiques. Elle engendre également des coûts annuels pérennes pour mobiliser les réseaux des partenaires, tels que les buralistes, la Banque postale ou les espaces France services, à mettre en regard des économies de masse salariale générées.

La réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics<sup>39</sup>, qui permet de sanctionner les infractions en cas de faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, a également donné lieu à une réaffectation d'une partie du personnel du contrôle comptable vers des missions de contrôle de 2<sup>e</sup> niveau.

---

<sup>34</sup> Le Portugal par exemple a lancé un vaste programme de réorganisation, qui s'appuie sur le réseau des « boutiques du citoyen » (*Lojas de cidadão*), comparables à France Services mais logées dans les guichets des grands opérateurs privés des réseaux télécoms, gaz et électricité.

<sup>35</sup> « Mise en œuvre d'une application pour visualiser l'impact des transformations », « développer le design public centré sur les utilisateurs », « développer l'engagement citoyen avec la plate-forme « JeVeuxAider » »

<sup>36</sup> « Guichet de soutien aux entreprises exportatrices », « Ouvrir le portail du justiciable », « Vote par internet pour les français de l'étranger »

<sup>37</sup> « Réduire l'inflation normative », « Déterminer des indicateurs d'impact pour chaque nouvelle norme », « Déployer les centres de gestion financière »

<sup>38</sup> « Communication électronique entre juridictions et avocats en matière pénale », « E-commerce : développement d'un nouveau SI pour les douanes »

<sup>39</sup> [Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022](#) relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics



Sur le plan fiscal, la DGFIP a piloté la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu, entré en vigueur en 2019 et qui représente une simplification d'ampleur. Cette réforme résulte d'un processus au long cours mené au sein de l'administration fiscale. De même, la DGFIP a entrepris, conjointement avec l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) de généraliser la facturation électronique inter-entreprise. Ce projet doit contribuer à réduire de plus de 75 % le coût de facturation pour les entreprises, soit un gain attendu de plus de 4,5 Md€, auquel s'ajoute un objectif de réduction de la fraude à la TVA, estimée entre 20 et 25 Md€<sup>40</sup>.

La direction générale des entreprises (DGE) a également réformé son organisation, en distinguant les missions structurelles (suivi sectoriel ou réglementaire, exercice des tutelles etc.), des missions à fort impact qui sont désormais conduites en mode projet (pilotage de plans stratégiques, structuration d'offres industrielles, conception d'instruments de politique publique...). Chaque sous-direction porte donc désormais des missions structurelles et un portefeuille de projets stratégiques. Ces évolutions ont été essentielles lors de la crise sanitaire et pour la mise en œuvre du plan de relance. L'ingénierie mise en place à la DGE a en effet permis un accompagnement adapté en temps réel à la situation économique. Cette réorganisation a aussi favorisé le recentrage sur des chantiers prioritaires : 20% des missions ont été abandonnées pour concentrer les ressources sur les missions stratégiques sur lesquelles la direction a un réel impact. Cette évolution s'est traduite notamment par la délégation à des opérateurs de la gestion des soutiens financiers et l'abandon de tutelles d'opérateurs non stratégiques.

L'exemple du ministère de l'économie et des finances montre que, dans certains cas, les mesures propres à un ministère ont pu aboutir d'une manière satisfaisante. En revanche, les mesures faisant intervenir plusieurs acteurs ont été plus difficiles à mettre en œuvre et ont rarement pleinement abouti. Ainsi, alors que le gouvernement souhaitait réduire l'inflation normative<sup>41</sup> et malgré les initiatives du SGG<sup>42</sup>, le flux de textes réglementaires s'est au contraire accru. Le périmètre des dispositifs mobilisés pour limiter ce flux est encore restreint<sup>43</sup> et depuis peu, une croissance particulièrement marquée des textes issus de propositions de loi<sup>44</sup> est observée. En parallèle, la taille des textes a augmenté et le nombre de renvois à des textes d'application, souvent alimentés par des amendements parlementaires, demeure très important.

Le gouvernement poursuivait aussi un objectif de réduction du nombre de commissions en administrations centrales, qui peut passer par une forme d'expérimentation. Ainsi, la nouvelle instance consultative interministérielle dénommée Conseil national du commerce a été créé en juin 2023<sup>45</sup> pour une durée limitée à trois ans. En d'autres termes, sa pérennisation nécessitera un acte positif du gouvernement, sans lequel elle sera automatiquement supprimée. Cette technique pourrait être de nature à contenir le mouvement continu de création de

---

<sup>40</sup> [Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal](#). Insee, juillet 2022

<sup>41</sup> Mesure n°2-3 décidée aux CITP de 2019. La Cour reprend ici la numérotation des actions figurant dans le [rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP](#) de mai 2022.

<sup>42</sup> Accompagnement des ministères dans la réduction du nombre d'arrêtés par exemple.

<sup>43</sup> Le dispositif « deux pour un » ne porte que sur les textes relevant du pouvoir réglementaire autonome de l'article 37 créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou les particuliers et est de ce fait assez limité dans son périmètre.

<sup>44</sup> Sur la session 2021-2022, les propositions de lois représentent 58% des textes adoptés (40 propositions de lois sur 69 textes adoptés) contre 32 % sur l'ensemble de la XV<sup>ème</sup> législature

<sup>45</sup> [Décret n° 2023-461 du 14 juin 2023 relatif à la création du Conseil national du commerce](#)

d'instances consultatives, si toutefois elle s'accompagne d'une véritable évaluation de leur valeur ajoutée.

Pour ces mesures de transformation associant plusieurs acteurs, l'implication directe des ministres dans le pilotage de projets nécessitant de surmonter les blocages liés à l'existence de cultures administratives cloisonnées, est indispensable, même si le sujet peut apparaître technique, comme l'illustre le cas des autorisations d'urbanisme.

### **Un exemple de projet de coordination réussi : les autorisations d'urbanisme**

Les autorisations d'urbanisme nécessitent la consultation de nombreux acteurs (DRAC, DREAL, DDT, services départementaux d'incendie et de secours, collectivités territoriales...), et, pour éviter que ceux-ci ne travaillent en parallèle sur des projets qui seraient in fine rejetés, une plateforme commune a été créée (Démat ADS) pour regrouper tous les avis émis. Des financements ont été versés aux collectivités territoriales pour développer des logiciels permettant de se relier à cette plateforme et désormais toutes les grandes communes sont tenues d'utiliser des solutions numériques afin de l'abonder. Seules les petites communes peuvent encore ponctuellement utiliser des formulaires papiers.

## **2.2 Au service de cette transformation, des outils innovants, marqueurs des plans menés depuis 2017**

### **2.2.1 Un recours intense au numérique, dont le pilotage est encore perfectible.**

La moitié des mesures annoncées à l'occasion des CITP et le tiers des réformes inscrites dans les plans de transformation ministériels présentent une composante numérique. L'objectif affiché est d'accélérer les gains d'efficacité des administrations, et de passer progressivement de la simple dématérialisation des procédures à une exploitation des données permettant de fournir des services supplémentaires aux usagers, voire de faciliter leur accès aux droits.

Le cas de la DGFIP illustre le rôle moteur de la numérisation et de l'intelligence artificielle au service de la transformation des administrations. Les potentialités du numérique ont d'abord été exploitées par les services du contrôle fiscal qui ont mobilisé l'intelligence artificielle pour cibler les actions les plus pertinentes. Le recours aux outils de traitement de masse de données numériques demeure complexe et nécessite des phases de test avant généralisation, comme l'ont démontré les récentes difficultés rencontrées par le dispositif « Gérer les biens immobiliers ».

Une réflexion a été menée dès 2020-2021 sur l'industrialisation nécessaire des process numériques, conduisant à réorganiser les départements chargés de l'informatique avec, d'une part, la création d'une délégation numérique pour animer la communauté numérique de la direction et, d'autre part, la scission du service informatique entre un service transverse des systèmes d'information et une direction des projets numériques. Forte de cette nouvelle organisation, la DGFIP est désormais en mesure de proposer ses services à de multiples partenaires.

### **Services proposés par la DGFIP aux autres administrations**

La DGFIP loue certains services : elle dispose par exemple d'un cloud étatique adapté à l'hébergement de données sensibles qu'elle propose aux autres ministères (Nubo). Elle a aussi développé l'Espace Numérique Sécurisé de l'Agent Public (ENSAP) qui permet aux agents d'accéder à leurs feuilles de paie dématérialisées et qui devrait être prochainement mis à disposition du Conseil Constitutionnel et du CNRS. En matière d'édition, la DGFIP dispose d'une solution (« clic'easy ») pour les ministères qui en ont besoin.

Cette montée en puissance explique la multiplication des API ces dernières années : au nombre de quatre en 2018, elles ont atteint 70 demandes en 2020, puis 800 en 2021, avec un plateau désormais estimé à une centaine de demandes par an, dont certaines formulées par des établissements financiers et par des collectivités locales.

Dans les autres, administration, la mobilisation du levier numérique s'est certes intensifiée, mais dans une moindre mesure. Les projets réalisés visaient essentiellement à optimiser la gestion des services publics et à faciliter la relation avec les usagers<sup>46</sup>. Dans de nombreux domaines, le numérique a permis d'optimiser les processus et de redéployer les ressources humaines correspondantes sur d'autres tâches. Ainsi, l'équipement en tablettes des agents de la DGCCRF leur évite des heures de copie manuelle pour dresser le compte-rendu de leurs inspections. La gendarmerie nationale utilise à titre expérimental les données territorialisées relatives aux infractions pour établir une cartographie prédictive de la délinquance et identifier les zones à risque afin d'y concentrer ses efforts. De même, les robots conversationnels (*chatbots*) sont désormais répandus dans le champ de la protection sociale, et sont utilisés par exemple par la CNAV et par l'URSAFF Caisse nationale pour donner un premier niveau d'information aux usagers.

Aucune stratégie d'ensemble ne se dégage cependant. Les gisements de productivité demeurent importants. La gestion manuelle des dossiers est encore très pratiquée, en particulier dans les organismes sociaux, ce qui induit des taux d'erreur élevés et, en conséquence, des indus et des coûts de gestion supplémentaires. De nombreuses tâches pourraient être automatisées.

De plus, les modalités et l'ampleur des prestations de services réalisées par les grandes administrations déjà largement numérisées n'ont pas été clairement définies. Il manque un cadre harmonisé et commun clarifiant le rôle des uns et des autres, définissant des principes de facturation et incitant au partage d'expériences et de bonnes pratiques.

En ce sens, le rôle d'orchestration au sein de l'État par la DINUM devrait être renforcé : elle gagnerait à dépasser le champ des projets ponctuels (startups d'État) pour initier une réelle stratégie collective du développement de la culture numérique, en répartissant clairement les projets entre les différents acteurs et en définissant des règles de mise en commun des compétences.

### **Le dispositif « Dites-le nous une fois »**

Proposé par la DINUM, ce dispositif limite la charge déclarative des usagers, en mettant en commun les données disponibles. La DINUM propose aux administrations, y compris aux

<sup>46</sup> Mise en place d'outils internet pour recueillir leurs propositions et mesurer leur satisfaction, dématérialisation de la délivrance de certaines aides, création des tableaux de bord de suivi, accompagnement de certaines réformes en matière de ressources humaines (télétravail modernisation des systèmes RH et de paiement).

collectivités territoriales, un accompagnement dédié leur permettant notamment de faire évoluer leurs procédures pour tirer pleinement partie du cadre légal favorisant la circulation de la donnée. Grâce aux outils qu'elle développe et met à disposition gratuitement (api.gouv.fr, data.gouv.fr etc.), la DINUM permet de pré-remplir certains formulaires avec les données détenues par l'administration (revenu fiscal de référence, adresse, dernier salaire perçu, informations sur le conjoint ou les enfants etc.) ou d'échanger directement certains justificatifs entre services publics (justificatif de domicile pour les demandes en ligne de documents d'identités).

Ce dispositif s'étend progressivement. Une version ultime de ce dispositif conduirait l'État à identifier directement les bénéficiaires des aides puis les leur verser directement, sans démarche spécifique de leur part. Des solutions de ce type sont déjà en cours de déploiement, avec par exemple le versement automatique prévu à partir de 2024 des bourses des collégiens et lycéens sur la base des informations rendues disponibles par la CNAF. Génératrices de gains de productivité et de réduction des erreurs, elles gagneraient à être largement et rapidement étendues, en priorisant les chantiers les plus problématiques, comme par exemple la construction d'une interface commune à l'Éducation nationale et aux collectivités territoriales concernant les inscriptions administratives en écoles primaires, collèges et lycées.

Enfin, le développement de la numérisation appelle une démarche volontariste de l'ensemble des administrations publiques, qu'elles relèvent de l'État, des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale. Elle nécessite aussi une intervention législative pour lever les éventuels blocages juridiques qui peuvent subsister : ainsi le vote de l'article 162 de la loi 3DS<sup>47</sup> instaure un principe par défaut de partage des données entre les collectivités territoriales et l'État en supprimant la nécessité préalable d'un décret en Conseil d'État pour fixer chacun des domaines, procédures et administrations concernés par les échanges.

Ces efforts communs devront être poursuivis, et en particulier le développement de l'intelligence artificielle nécessitera une grande agilité pour adapter les normes afin que l'administration puisse bénéficier en toute sécurité juridique des perspectives ouvertes par ce nouveau champ.

### **2.2.2 Une concentration des moyens financiers et humains sur les principaux projets de modernisation**

Pour accompagner et dynamiser la transformation de l'action publique, le gouvernement a lancé, pendant le quinquennat 2017-2022, plusieurs fonds interministériels fonctionnant sur le principe des appels à projets, les équipes de la DITP et de la DINUM étant chargées d'instruire les demandes et de sélectionner les plus pertinentes.

Le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) a été lancé dès 2017 sous l'impulsion du Président de la République : outil nouveau dans le paysage budgétaire de l'État, fondé sur la logique d'un retour sur investissement, il met directement en pratique l'idée selon laquelle pour transformer, il faut investir.

---

<sup>47</sup> Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Piloté par la DITP, il a investi 764 M€ dans 126 projets sur la période 2018-2022 et a permis de financer des projets variés.

### Exemples de projets financés par le FTAP

- Équipement en tablettes des agents de la DGCCRF (2,6 M€).
- Projet Datalake de la DGFIP (8,3 M€), entrepôt de données de la DGFIP facilitant le partage et l'exploitation des données.
- Contrôles automatisés visant à diminuer la circulation de véhicules polluants et à améliorer la qualité de l'air (18,3 M€) afin de contrôler et verbaliser le non-respect des règles relatives à la circulation.
- Transformation de la police technique et scientifique (5,1 M€) pour moderniser le système d'information entre les laboratoires de police technique et scientifique et les requérants.

Source : DITP

Ré-abondé de 330 M€ pour les années 2023-2025, dont 120 M€ dès 2023, le FTAP poursuit désormais des objectifs prioritaires de simplification des parcours usagers, tout en conservant une forte composante numérique. La DINUM pilote d'ailleurs plusieurs guichets dédiés à la numérisation des services de l'État : un guichet « Adoption du *cloud computing* » par exemple, doté de 10 M€ finance 50 % des projets de construction et de migration d'applications vers le cloud interministériel développé par la direction. Enfin, pour renforcer la modernisation de l'action de l'État dans les territoires, une enveloppe de 14 M€ a été ouverte début 2023 au sein du FTAP. Pilotée au niveau régional par les SGAR, elle est spécifiquement destinée aux projets portés directement par les administrations déconcentrées de l'État. Dans un précédent rapport, la Cour avait cependant recommandé<sup>48</sup> de restreindre le champ d'intervention du FTAP aux réformes prioritaires visant à renforcer l'efficacité de la gestion publique.

En parallèle, plusieurs enveloppes dédiées spécifiquement à la transformation numérique ont été mises en place en particulier dans le cadre du plan de relance. La DINUM gère ainsi le fonds d'accélération des startups d'État et de territoire (FAST) et le fonds d'innovation et de transformation numérique (FITN<sup>49</sup>) pour financer l'amélioration des démarches en ligne, le partage de données et l'efficacité des services publics.

De même, plusieurs fonds interministériels ont vocation à transformer les pratiques dans le domaine des ressources humaines et financent ainsi le volet RH des plans de modernisation. Le fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH), créé en 2019 pour financer des dispositifs de formation dans le cadre de projets professionnels et les indemnités liées aux mobilités ou départs d'agents publics, a été supprimé en 2022 suite à une recommandation de la Cour qui estimait que sa valeur ajoutée était faible. Les autres fonds financent des projets de moindre ampleur : le fonds d'innovation des ressources humaines (FIRH) finance des démarches innovantes en matière de ressources humaines ; le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIAC) cofinance des initiatives concourant à

<sup>48</sup> [La direction interministérielle de la transformation publique : organisation, mission et gestion](#), Cour des comptes, 2023.

<sup>49</sup> Le FITN a été clôturé depuis.

l'amélioration des conditions de travail des agents publics (QVCT), la santé-sécurité au travail (SST) ou encore la médecine de prévention ; le fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP) a été mis en place par l'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de novembre 2018.

Au-delà de ces fonds interministériels, des fonds supplémentaires ont pu être mis en place par les ministères pour amorcer certains projets spécifiques et propres à leurs périmètres. Le ministère de l'économie et des finances a ainsi créé un fonds de transformation ministériel (FTM) doté de 10 M€ en 2023 (mais ayant atteint jusqu'à 20 M€).

Les sources de financement sont donc multiples, au risque de la dispersion des crédits et d'une certaine illisibilité, à la fois pour les ministères candidats et pour les administrations chargées du pilotage budgétaire et opérationnel de la transformation. Le contexte budgétaire contraint justifierait un pilotage plus resserré de ces crédits, avec des priorités définies par la DITP.

**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.

De plus, la familiarité des ministères et des services déconcentrés avec le système d'appels à projets est très hétérogène : les administrations peu coutumières de ces démarches peuvent rencontrer des difficultés pour s'adapter à cette nouvelle culture et *in fine* obtenir moins de financements, conduisant ainsi à une allocation sous-optimale des ressources. Sur les 109 projets financés par le FTAP jusqu'en 2021, 25 relevaient ainsi du ministère de l'économie et des finances et représentaient plus de 50 % des financements obtenus.

L'adaptation à ce mode de financement est rendue d'autant plus difficile que les critères de sélection peuvent sembler parfois opaques et mouvants aux yeux des candidats, avec par exemple un manque de transparence pour les pièces à fournir et des modifications sans préavis des délais, ce qui peut complexifier largement l'accomplissement et la mise en œuvre des projets.

**Paroles de préfets : la difficile adaptation à la logique d'appels à projets**

« La logique d'appels à projets est assez amplement critiquée dans certains territoires ruraux. En effet, les collectivités, toutes de taille modeste, ne sont pas en mesure de répondre efficacement à la multitude d'appels à projets, répondant pourtant directement à leurs préoccupations et à leurs enjeux. »

« Les administrations centrales ont encore tendance à conserver des relations en tuyau d'orgue et des prérogatives de gestion à travers une préférence pour la technique de l'appel à projets ou à manifestation d'intérêt, qui représente une forme de recentralisation qui n'a cessé de se développer avec des agences, dont la profusion des périmètres et le rôle n'ont jamais été remis en cause. »

En parallèle de ces fonds dédiés à la transformation, plusieurs dispositifs RH de soutien aux services déconcentrés ont été mis en place, en contrepartie de la responsabilisation accrue

des préfets. Leur mise en œuvre est cependant inachevée et ils ont été mobilisés de façon hétérogène selon les territoires.

Les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> CITP ont acté le déploiement de directeurs de projets et experts de haut niveau (23 affectés auprès des préfets de département en 2021 et 2022) pour accompagner la mise en œuvre des projets structurants. Le 7<sup>e</sup> CITP du 9 mai 2023 prévoit la création de 100 postes supplémentaires d'experts auprès des préfets. Chargés notamment de consolider les laboratoires d'innovation territoriale<sup>50</sup> pour lesquels des crédits spécifiques sont prévus pour 2024, ils disposent de qualifications adaptées et sont nommés selon le processus habituel de nomination des emplois fonctionnels, avec une liste de candidats proposés par le ministère de l'intérieur.

La mise à disposition d'agents expérimentés au niveau local constitue un élément remarquable dans le déploiement du plan France 2030 : à titre d'exemple, la préfecture de région Bourgogne-Franche-Comté a recruté un directeur de projet, mobilisé pour soutenir le développement de la filière hydrogène, émergente dans la région.

L'extension de la mesure appelle toutefois des questions logistiques, puisque l'équipement des experts, à la charge des préfetures, n'est pas toujours anticipé ou budgété. La multiplication du nombre de postes ouverts impose par ailleurs de clarifier et de rendre transparents les critères d'affectation des territoires et doit accompagner la déclinaison locale de la stratégie nationale définie dans le cadre de France 2030.

Par ailleurs, faisant le constat d'un processus très lourd du dispositif de la réserve régionale des emplois<sup>51</sup>, le 6<sup>e</sup> CITP a pris l'engagement d'autoriser les préfets à redéployer des effectifs en fonction des priorités territoriales. La circulaire du 22 décembre 2021, signée conjointement par la ministre de la transformation et de la fonction publique et par le ministre chargé des comptes publics autorise donc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 les préfets de région à redéployer jusqu'à 3 % des effectifs qui leur sont notifiés. Concrètement, le préfet peut redéployer des postes vacants, ou des postes occupés si l'agent est volontaire, entre les budgets opérationnels de programme relevant du périmètre de l'administration territoriale de l'État<sup>52</sup>, entre départements au sein de la même région. En parallèle, le dispositif de la réserve régionale d'emploi est supprimé.

Sur le plan budgétaire, une régularisation est opérée en loi de finances rectificative en fin d'année et un amendement du gouvernement en loi de finances initiale ajuste les plafonds d'emplois des différents programmes dans le cas de transferts pérennes.

L'utilisation de cette nouvelle souplesse s'est révélée hétérogène selon les territoires. Dans certaines régions, la mise en œuvre du dispositif a conduit à un véritable dialogue entre les départements, afin de connaître les demandes de création d'emplois et les besoins à un niveau fin<sup>53</sup>. Mais dans d'autres cas, des difficultés opérationnelles sont apparues. Même si le reploiement n'impose pas un déplacement physique des postes, certains préfets se sont

---

<sup>50</sup> Structures créées dans le cadre d'un appel à projet lancé en 2016, pilotées par les services déconcentrés de l'État et la DITP, destinées à « faciliter l'émergence et l'expérimentation de projets d'innovation publique qui répondent à des problématiques de territoire, à l'initiative des agents de terrain » (source : [site DITP](#)).

<sup>51</sup> Le préfet devait obtenir, avant toute réaffectation des emplois entre les différents services de l'ATE, une approbation préalable des administrations centrales

<sup>52</sup> C'est-à-dire agriculture, intérieur, culture, transition écologique hors routes, emploi hors inspection du travail, santé et solidarité, économie hors DGFIP.

<sup>53</sup> À titre d'exemple, création d'un poste pour soutenir le déploiement du fonds Vert.

interrogés sur la coordination du dispositif avec les calendriers de mobilité des différents ministères, qui ne sont pas harmonisés. Malgré les ajustements budgétaires automatiques réalisés en loi de finances rectificative de fin d'année et en loi de finances initiale de l'année suivante, certains acteurs ont souligné la difficulté à coordonner le redéploiement avec la budgétisation de la LFI et surtout avec le dialogue de fin de gestion qui se déroule dans un temps très court si bien que les préfets n'ont pas de vision globale des arbitrages budgétaires de fin d'année dans leur préfecture.

Enfin, pour fonctionner, le dispositif doit disposer d'une forte acceptabilité de la part des départements et des responsables d'administration. Le redéploiement représente un travail assez lourd pour les services de la préfecture, pour des résultats parfois modestes. Il est en effet difficile d'atteindre le taux de 3 %. Dans certaines régions, le total des ETP redéployé est très faible<sup>54</sup> car les budgets opérationnels de programme sont déjà en tension et ne peuvent absorber une disparition de postes supplémentaires.

**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.

### 2.2.3 Une attention portée aux attentes des usagers et à la qualité des services

La satisfaction des usagers et la transparence des résultats figurent parmi les grands principes qui ont irrigué l'action de la DITP, qui y voit un aiguillon nécessaire à la modernisation des administrations. Chargée du suivi du déploiement des programmes de modernisation, elle rend compte tous les trois mois au gouvernement et définit les priorités d'action à partir de tableaux de bord.

Afin d'alimenter ces analyses, la DITP mesure la satisfaction des usagers à la maille la plus fine possible, selon plusieurs canaux. Des programmes d'intelligence artificielle permettent par exemple d'identifier l'occurrence des remarques formulées sur la plateforme « Je donne mon avis » (voir *infra*) et d'ajuster en conséquence les priorités de travail.

La DITP réalise également des comptages pour mesurer la satisfaction des usagers et orienter le travail de l'ensemble de l'administration. Une enquête menée au printemps 2023 a par exemple révélé que 82 % des démarches réalisées auprès des organismes de prélèvements et de prestations (organismes versant des prestations sociales, agence de services et de paiement - ASP, agence nationale des titres sécurisés - ANTS, union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - URSSAF, DGFIP) le sont en ligne. À partir de ces résultats, la DITP, dans la perspective du CITP du 23 mai 2023, a défini trois segments de travail<sup>55</sup>.

La mesure de satisfaction des usagers était jusqu'à présent essentiellement réalisée par les services eux-mêmes, selon des procédés hétérogènes. Pour améliorer la comparabilité des données, le CITP du 7 mai 2023 a annoncé la mise en place d'un nouveau tableau de bord établi

<sup>54</sup> À titre d'exemple, 2,5 ETP seulement en Nouvelle-Aquitaine.

<sup>55</sup> Renforcement de la qualité des démarches en ligne avec la DINUM ; amélioration du taux de décroché grâce à un « plan téléphone » ; consolidation des guichets polyvalents des maisons France Service.



avec des instituts de sondage pour mesurer de façon comparable le ressenti des français sur chaque service public dans chaque région.

Faire de la satisfaction des usagers un levier de transformation ne signifie pas nécessairement que la perception des usagers des services publics va nécessairement s'améliorer, tant les facteurs qui expliquent celle-ci sont complexes et variables suivant les services. Des sondages récurrents viennent attester d'un niveau d'insatisfaction élevé et une notoriété des mesures promues par la DITP qui reste encore insuffisante pour accroître significativement la confiance dans les services publics. Ce constat justifie qu'une attention particulière soit portée à la qualité des services publics, à leur accessibilité et à la simplification des parcours

C'est pourquoi la DITP accompagne les administrations dans l'amélioration de la qualité de service, au moyen du déploiement de plusieurs dispositifs.

Un premier programme global intitulé « Service public + » mobilise différents leviers :

- une liste de neuf engagements de service, qui permet de définir un standard commun de qualité pour l'ensemble des administrations et a vocation à déboucher, dans un horizon proche, sur une labellisation ;
- une plate-forme en ligne, support de la publication des résultats des services ;
- la possibilité pour les usagers de faire part de leur expérience et de bénéficier d'une réponse de l'administration, via le site « je donne mon avis ».

Ce programme s'adresse à l'ensemble des administrations de l'État et de la sécurité sociale. Comme le recommandait la Cour dans son rapport sur la DITP, les établissements relevant de l'Éducation nationale (écoles, collèges et lycées) y seront prochainement intégrés. Du fait de la libre-administration des collectivités territoriales, celles-ci n'y sont pas soumises. La DITP leur a toutefois ouvert la possibilité d'y souscrire et d'entrer dans le processus de labellisation, qui aurait ainsi vocation à devenir le label de référence unique en matière de qualité des services publics. À ce stade, le nombre de collectivités intéressées demeure réduit.

La DITP réalise aussi des missions de conseil pour aider les ministères à construire leurs plans de modernisation, comme c'est le cas par exemple du ministère des solidarités pour construire le plan autonomie et grand âge. L'intervention de la DITP peut parfois répondre à un besoin émanant directement du terrain : par exemple le projet de réingénierie déployé avec les académies, qui trouve son origine dans la demande d'un recteur, ou encore la réduction des délais d'obtention des titres de séjour, mesure pour laquelle la demande de soutien émanait des préfets. Dans ce cadre, la DITP peut être amenée à rassembler les différents acteurs, en vue de repérer les principaux gisements de productivité et de lever les points de blocage et les difficultés de coordination. Ce travail de repérage est loin d'être aisé, d'une part parce que souvent de très nombreux acteurs prennent part au processus et travaillent en silo et, d'autre part, parce que la complexité est parfois justifiée pour prendre en compte la réalité du terrain.

Plus récemment, le rôle de la DITP dans la simplification de l'action publique s'est accru dans le cadre des travaux en cours sur les « moments de vie ». Elle est considérée comme étant la plus en capacité de conduire ce type de démarche alors que la volonté politique est forte pour internaliser la complexité administrative. Une gouvernance interministérielle incluant les ministres, l'administration, les collectivités territoriales mais aussi les représentants des usagers reste cependant nécessaire et a été mise en place pour travailler sur dix grands chantiers et identifier les principaux problèmes à résoudre.

### **Un exemple de « moment de vie » : le décès d'un proche**

Dans le cadre du travail sur les moments de vie, un plan d'action a été défini avec les représentants des usagers sur la simplification des démarches à mener en cas de décès d'un proche. Les usagers ont tout d'abord réclamé un guichet unique d'information récapitulant l'ensemble des démarches à réaliser : ces informations ont été mises en ligne sur [Service.public.fr](http://Service.public.fr) ; un service d'accueil téléphonique dédié a été mis en place ; les agents des Maisons France Services ont été formés pour répondre à ces demandes et un guide papier a été rédigé.

Cette méthode a aussi permis d'identifier plusieurs irritants. Ainsi, un travail est en cours avec la DGFIP pour interrompre l'envoi de courriers au conjoint décédé. Des échanges ont lieu également avec le ministère des finances pour limiter le paiement des frais bancaires. Enfin, les services de retraite devraient prendre contact de façon plus proactive avec les conjoints survivants pour régler avec eux les questions de pension de réversion.

Enfin, alors que l'accessibilité des principaux services via le réseau France Services a constitué une mesure phare du quinquennat, la DITP envisage de travailler avec les conseils départementaux à une cartographie très fine dans chaque département des maisons France Services pour optimiser l'accueil et les coûts. La traduction au plan territorial de l'action de modernisation de la DITP a cependant été jugée insuffisante pendant le premier quinquennat.

## **2.3 Une nouvelle manière de conduire les réformes prioritaires orientées vers les résultats et la mise en œuvre jusqu'au dernier kilomètre**

Un aspect notable de la politique de modernisation mise en œuvre depuis 2017 concerne le pilotage des politiques publiques et des réformes jugées prioritaires par le gouvernement. Cette nouvelle manière de conduire les réformes, orientée vers les résultats et la mise en œuvre « jusqu'au dernier kilomètre », constitue en elle-même une transformation notable qui a irrigué l'action de l'ensemble des ministères.

### **2.3.1 Une gouvernance qui s'est progressivement structurée**

L'organisation du suivi des priorités gouvernementales a dans un premier temps été fixée par la circulaire du 3 octobre 2019<sup>56</sup>. Celle-ci définit les chantiers prioritaires, identifiés en fonction des engagements pris par le Président de la République et de leur impact sur la vie des français, sous le vocable « objets de la vie quotidienne » (OVQ). Pour chacun d'entre eux, le ministre concerné désigne un directeur d'administration centrale et un chef de projet. Un suivi est organisé de manière régulière pour chaque ministère à l'occasion de réunions interministérielles comprenant le cabinet du Premier ministre, le SGG, le SIG et la DITP. Cette dernière assure le secrétariat des réunions et veille à la cohérence de l'ensemble, au moyen notamment d'un format unique de restitution. Une synthèse est transmise au Président de la

---

<sup>56</sup> [Circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019](#) relative au suivi des priorités de l'action gouvernementale

République et au Premier ministre. Le Conseil des ministres a été enrichi d'une partie D permettant aux ministres de faire un point régulier sur l'avancée des réformes. Le suivi des politiques prioritaires est également organisé au niveau des préfets de région au moyen d'une comitologie *ad hoc*<sup>57</sup> (réunion mensuelle présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre avec le préfet de région). Un suivi transversal à haut niveau est organisé autour du secrétaire général de la présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre, permettant de faire le point sur les OVQ et les chantiers des plans de transformation ministériels justifiant une attention particulière. Une rotation est organisée afin que chaque ministère soit convoqué deux fois par an pour présenter l'avancement de ses projets.

Un premier ajustement méthodologique a été apporté en novembre 2020 par une circulaire adressée aux ministres et aux préfets<sup>58</sup>. La liste des réformes prioritaires a été actualisée (le vocable OVQ est abandonné) et la méthode précisée.

Certaines réformes prioritaires font l'objet d'une communication spécifique auprès du grand public via le Baromètre des politiques prioritaires du gouvernement. Une inflexion majeure est aussi donnée concernant le pilotage territorial des réformes : l'échelon départemental est désormais privilégié « autant que possible » et les préfets sont invités à associer les parties prenantes (les diverses administrations déconcentrées et opérateurs de l'État, les collectivités territoriales, usagers, associations et parlementaires).

Cette inflexion marquée en faveur d'un pilotage des politiques publiques prioritaires dans les territoires, décidée au CITP du 5 février 2020, a été confirmée par une circulaire du 19 avril 2021<sup>59</sup> qui crée un nouvel instrument, la « feuille de route interministérielle des préfets ».

Ces feuilles de route déclinent pour chaque département les réformes prioritaires. Elles confèrent aux préfets un mandat interministériel d'une durée de trois ans pour piloter et animer les services et opérateurs de l'État sans en modifier l'organisation. La feuille de route comprend quinze à vingt réformes prioritaires sélectionnées par le préfet en fonction des enjeux propres à son département, complétée par des projets locaux (politique publique, aménagement du territoire ou transformation des services de l'État) dont l'impact est jugé suffisamment important pour que le préfet souhaite un soutien spécifique de la part des administrations centrales.

Chaque élément de la feuille de route est évalué à partir d'indicateurs définis à l'échelon national, accompagnés de cibles à atteindre au niveau du département. Un suivi régulier des indicateurs est organisé via le tableau de bord dématérialisé, dénommé Pilote, conçu et supervisé par la DITP, mais alimenté trimestriellement ou semestriellement par les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR). Les feuilles de route sont passées en revue par les comités d'action régionale (CAR) et, au niveau départemental, lors d'un comité de direction dédié. Ces réunions associent préfets, SGAR, services déconcentrés et DITP et permettent de préparer les réunions mensuelles au cours desquelles le préfet de région doit présenter au

---

<sup>57</sup> [Circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019](#) relative au suivi des politiques publiques prioritaires de l'État en région

<sup>58</sup> [Circulaire du Premier ministre du 18 novembre 2020](#) sur le suivi de l'exécution des priorités gouvernementales

<sup>59</sup> [Circulaire du 19 avril 2021](#) sur les feuilles de route interministériel des préfets

directeur de cabinet du Premier ministre l'avancement des réformes, une partie de sa rémunération dépendant désormais directement<sup>60</sup> de l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés.

La méthode de pilotage est maintenue avec la publication de la circulaire du 19 septembre 2022<sup>61</sup>, moyennant quelques ajustements, notamment terminologiques : on parle désormais de politiques prioritaires du gouvernement (PPG) dont la liste est revue. Le rôle de la DITP dans l'animation du pilotage des PPG est confirmé et les SGAR sont identifiés comme relais territoriaux. Le principe des feuilles de route des préfets a été reconduit dans le cadre du CITEP du 9 mai 2023, et de nouvelles feuilles de route sont ainsi prévues pour la période 2024-2026. Elles couvrent cette fois-ci l'ensemble des politiques prioritaires du gouvernement, et des priorités complémentaires y sont adjointes, proposées par les préfets au regard des enjeux de chaque territoire.

En revanche, les sujets ne font plus l'objet d'un temps dédié en conseil des ministres dont la partie « D » est supprimée. La Première ministre a ainsi rappelé au printemps 2023 la nécessité pour les administrations de s'emparer de ces sujets et Matignon endosse désormais un rôle de moteur dans la mise en œuvre des politiques prioritaires, qui dépasse son rôle traditionnel d'arbitre ministériel. C'est dans cette nouvelle perspective qu'ont notamment été transmises aux ministres des feuilles de route détaillant leurs objectifs pour les années à venir.

Le suivi des projets au niveau du secrétaire général de la présidence de la République et du directeur de cabinet de la Première ministre est par ailleurs conservé. Ces réunions se tiennent toutes les deux semaines et passent en revue les politiques prioritaires d'un ou deux ministères, si bien que chaque portefeuille ministériel est examiné tous les trois mois environ.

**Tableau n° 1 : Suivi des priorités du gouvernement**

Intitulé	Objets de la vie quotidienne (OVQ)	Réformes prioritaires du gouvernement	Feuille de route interministérielle des préfets	Politiques prioritaires du gouvernement (PPG)
Quantité	66	83 Dont 43 font l'objet d'une communication via le baromètre des politiques prioritaires	68	60 Mais 83 dans Pilote + 150 « chantiers des PPG »
Nombre d'indicateurs		254		83 au niveau national, 78 aux niveaux régional et départemental

<sup>60</sup> Le « complément indemnitaire annuel » CIA versé à chaque préfet correspond à un plafond multiplié par le taux d'exécution des feuilles de route tel qu'il figure dans Pilote, validé par les secrétariats généraux des ministères.

<sup>61</sup> [Circulaire du 19 septembre 2022](#) : les politiques prioritaires du gouvernement.

Intitulé	Objets de la vie quotidienne (OVQ)	Réformes prioritaires du gouvernement	Feuille de route interministérielle des préfets	Politiques prioritaires du gouvernement (PPG)
Source juridique	Circulaire du 3/10/19	Circulaire du 18/11/20	Circulaire du 19/04/21	Circulaire du 19/09/22
Source chiffre	<u>Journal des OVQ (02)</u>	<u>Bilan des réformes de productivité de l'action publique</u>	Circulaire du 19/04/21	Circulaire du 19/09/22 + Pilote + <u>site</u>

Source : Circulaires du Premier ministre, direction du budget.

### 2.3.2 Une comitologie coûteuse en temps-homme

Les changements successifs ont pu entraîner des difficultés d'adaptation pour certaines administrations et freiner l'appropriation de la démarche par les ministères.

Le rythme soutenu des différentes instances de pilotage a généré un travail conséquent, d'autant plus que pour répondre à l'exigence des réunions à haut niveau, la comitologie a été déclinée aux niveaux intermédiaires (réunions interministérielles, échanges dans les ministères et avec la DITP, « *delivery unit* <sup>62</sup>» spécifiques dans certains ministères etc.). Les dispositifs interministériels les plus importants ont donné lieu à une comitologie supplémentaire, avec des comités de pilotage opérationnels trimestriels et à des comités stratégiques semestriels.

Par ailleurs, les formats communs imposés à tous ne correspondent pas toujours aux spécificités de certains services et en particulier à leur calendrier (éducation nationale notamment). Certaines mesures ont par exemple été examinées alors qu'aucun chiffre actualisé n'était encore disponible<sup>63</sup>. Le formalisme, nécessaire pour ce type de processus, devrait mieux prendre en compte les contraintes de collecte des données sur le terrain.

### 2.3.3 L'affaiblissement du rôle des secrétariats généraux

Une spécificité de la politique de modernisation sur la période 2017-2022 est la construction d'un réseau, qui s'appuie principalement sur les nouveaux chefs de projet, dotés d'un mandat et qui doivent rendre régulièrement compte de l'avancement des projets au regard des indicateurs et des cibles qui ont été fixés. Lorsqu'un projet implique plusieurs ministères de référence, la DITP travaille en étroite collaboration avec les différents directeurs de projet concernés.

<sup>62</sup> Équipe chargée de vérifier, souvent sous la direction des plus hautes autorités de l'État, la réalisation d'un certain nombre d'objectifs politiques considérés comme prioritaires : une telle équipe a été mise en place au ministère de la transition écologique.

<sup>63</sup> Exemple du ministère de l'éducation nationale, la réunion de suivi ayant été programmée en septembre, alors que les chiffres de la rentrée scolaire n'étaient pas encore disponibles.

Les directeurs de projets doivent disposer des moyens nécessaires pour agir et d'un niveau hiérarchique suffisant tout en restant opérationnel. En pratique, le positionnement des directeurs de projets est variable selon les ministères.

En plus de ces directeurs de projets responsables des politiques prioritaires du gouvernement (PPG), certains ministères ont désigné un « correspondant modernisation » positionné au sein du secrétariat général avec une équipe dédiée. Mais le suivi des « objets de la vie quotidienne » puis des PPG ont détourné l'attention des pouvoirs publics des simples objectifs d'économie de moyens. Ainsi, alors que dans les plans précédents, et notamment dans le cadre de la RGPP, les secrétariats généraux des ministères étaient directement responsables de l'avancée des mesures, ils ont désormais davantage un rôle de soutien, d'animation et de coordination avec les directeurs de projets d'une part et avec les directions métiers d'autre part.

### **2.3.4 Des outils innovants pour mettre sous tension l'échelon local, un contenu à fiabiliser**

L'originalité des plans de modernisation mis en œuvre depuis 2017 réside dans le pilotage très étroit des mesures au plan local, pour s'assurer de leur exécution jusqu'au « dernier kilomètre ». L'objectif du gouvernement était ainsi d'inciter activement les ministères à se préoccuper de la mise en œuvre de la mesure de bout en bout, au-delà du travail de communication et de publication des textes. Cette approche s'appuie sur des outils nouveaux : la feuille de route des préfets, l'outil de suivi Pilote et une part de la rémunération des préfets directement indexée sur l'atteinte des objectifs.

La circulaire sur la feuille de route a connu de nombreuses corrections qui en ont rendu la compréhension plus difficile. Certains préfets, sans anticiper l'obligation de rendre ensuite des comptes sur l'atteinte des objectifs, avaient ainsi retenu des PPG sur lesquelles ils disposaient de leviers très faibles (taux de remplacement des enseignants, ou encore mise en œuvre du service national universel, sécurité sanitaire dans les abattoirs...), certains sujets relevant des compétences des collectivités territoriales. A ce titre, un récent rapport sur « la capacité d'action des préfets » la Cour a appelé à un recentrage des feuilles de route interministérielles sur les réformes prioritaires dont la mise en œuvre relève des compétences de l'Etat<sup>64</sup>.

La possibilité de choisir les PPG sur lesquelles porte l'évaluation pouvait même favoriser des biais, en incitant implicitement à retirer les sujets les plus difficiles.

Une étape supplémentaire dans le dispositif de territorialisation de la mise en œuvre des politiques publiques a consisté à indexer une part du régime indemnitaire des préfets, le

---

<sup>64</sup> «[...] le principe même d'assigner aux représentants de l'État des objectifs dans des domaines qui relèvent des compétences des collectivités territoriales est contestable. Outre qu'il fait peu de cas de la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales, il participe d'une tendance plus générale de l'État central à réinvestir ses services déconcentrés dans les compétences décentralisées. » - in La capacité d'action des préfets (novembre 2023) - <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-11/20231110-S2023-1031-1-Capacite-action-prefets.pdf>

complément indemnitaire annuel (CIA), directement sur les résultats tels qu'ils figurent dans Pilote (versement intervenu en mars 2023)<sup>65</sup>.

Les mécanismes de calcul ont été affinés au fil des différents CITP et des correctifs apportés par rapport au résultat obtenu arithmétiquement.

Ce système n'a cependant pas remporté une complète adhésion de la part des administrations et des ministères, en raison du manque de pertinence de certains objectifs et indicateurs de l'outil Pilote.

Certains d'entre eux sont, en effet, binaires et donc inopérants<sup>66</sup>. Il est par ailleurs parfois complexe de compiler les données au niveau local, d'autant plus que le maillage départemental ne correspond pas toujours au zonage des politiques publiques : par exemple, le découpage des académies rend parfois impossible le renseignement de chiffres fiables, le traitement des données de l'Éducation nationale ne permettant pas de descendre à un niveau infra-académique. Plus généralement, l'extraction automatique peut donner lieu à des incohérence avec la perception au niveau local<sup>67</sup>.

Le mode de calcul des taux d'avancement peut également soulever des difficultés : les taux sont mesurés à partir de l'écart entre la valeur constatée et une valeur cible définie en 2017 : l'actualisation de ces cibles est à la charge des ministères mais dans de nombreux cas, elles n'ont pas été révisées et n'ont pas été ajustées. Le taux d'avancement des indicateurs est parfois le résultat d'une moyenne et ne permet donc pas de mesurer de façon précise l'atteinte des objectifs. Ainsi, dans un département, le regroupement du taux d'avancement du déploiement de la téléphonie mobile avec celui de la fibre optique au sein d'une même politique prioritaire a brouillé l'interprétation qu'on peut en faire : le taux d'avancement de 65% affiché masque en effet l'écart entre le très bon taux de déploiement de la téléphonie mobile, suite au « *New Deal Mobile* », proche de 100%, et celui, plus faible, de la fibre optique, qui s'établit à 20%.

#### **Paroles de préfets : les pistes cyclables un indicateur peu pilotable**

Plusieurs préfets de département font état de la difficulté à piloter l'indicateur relatif à l'aménagement de pistes cyclables. Dans un département, alors que, selon la préfecture, la politique publique du déploiement des aménagements cyclables a produit de bons résultats qui se traduisent par l'accroissement du linéaire de voies cyclables, le taux d'avancement de l'indicateur affiché est insuffisant. Cela s'explique par sa définition au niveau national à partir du nombre de cyclistes comptabilisés par une application vélo (Géoportail) n'ayant aucun lien avec les services de l'État.

Une autre préfecture relève que la comptabilisation des véloroutes sur Géoportail, réalisée directement par les utilisateurs, rend l'indicateur à la fois peu fiable et facilement manipulable.

Par ailleurs, le lien entre les résultats affichés dans Pilote et le niveau de prime obtenu n'a pas été suffisamment explicité, tant pour les préfets que pour les administrations. Les préfets

<sup>65</sup> Le CIA se calcule comme le produit d'un plafond par le taux d'exécution des objectifs des feuilles de route de Pilote, et est ensuite validé par les secrétariats généraux des ministères.

<sup>66</sup> À titre d'exemple, si le nombre de décès sur la route est trop élevé, la note est de 0, sinon, elle est de 100.

<sup>67</sup> Les déclarations préalables ne sont par exemple pas comptabilisées dans le quantum d'autorisations d'urbanisme relatives aux installations photovoltaïques.

estiment ne pas avoir de retour clair sur l'exercice de notation, ni de visibilité sur les critères exacts d'évaluation ou sur les appréciations portées par les secrétaires généraux des ministères, dont le degré d'appropriation des indicateurs dans leur gestion semble assez variable, compte tenu de leur éloignement fonctionnel des réalités du terrain.

Malgré ces difficultés, et compte-tenu de la volonté du gouvernement de faire des préfets les représentants de l'État au niveau local pour l'ensemble des politiques publiques, ces derniers seront désormais évalués sur toutes les PPG dans les feuilles de route 2024-2026. Cet élargissement du périmètre de l'évaluation comporte le risque d'affaiblir le rôle structurant de l'outil Pilote, le nombre d'objectifs dépassant la capacité des préfets à les suivre. Dans une région comportant quatre départements, cela revient à suivre 800 indicateurs relevant de 150 politiques prioritaires, dont 100 sont territorialisées. La perte de lisibilité du dispositif pourrait donc nuire à son efficacité, dès lors que l'analyse et le suivi représentent une charge croissante.

### **Paroles de préfets : le reporting sur l'outil Pilote**

« La coexistence d'outils parallèles de remontées du type RESANA /Osmose et l'absence de convergence est parfois source d'erreur et de confusion. Là aussi, le poids des habitudes ministérielles est encore un frein certain à l'uniformisation des outils de suivi qui semble pour autant être indispensable à la lisibilité de l'action des services de l'État sur le territoire »

« L'appropriation de l'outil Pilote a été difficile. Il est parfois complexe d'identifier sur Pilote le gestionnaire en charge des données complétées. »

« Le foisonnement et la multiplicité des outils rendent plus complexe le suivi des dossiers. On assiste à leur développement en silo et ils s'ajoutent aux applications "métiers" déjà très nombreuses. »

« La définition de ces indicateurs au niveau central peut servir de prétexte aux administrations centrales pour freiner le processus de déconcentration. Ces indicateurs ne sauraient en outre, pour évaluer son action de manière pertinente, couvrir la totalité du rôle du représentant de l'État au quotidien dans le département. »

La Cour avait recommandé de revoir la définition des objectifs et des cibles des indicateurs de l'outil Pilote<sup>68</sup> : ces dernières, au-delà d'un outil de mise sous tension de l'échelon territorial, constituent un instrument intéressant pour mesurer les résultats de la transformation publique. La publication de la nouvelle feuille de route du gouvernement le 26 avril 2023 en constituait l'occasion d'opérer cette revue. Consciente de ces critiques, la DITP a prévu de répreciser les conditions d'attribution pour la prochaine campagne de prime. Une réelle amélioration de l'outil Pilote, ainsi qu'une meilleure transparence et implication des parties prenantes semblent en effet nécessaire et urgente car il est prévu que cette méthode d'évaluation soit prochainement étendue à l'ensemble des directeurs régionaux.

---

<sup>68</sup> [La direction interministérielle de la transformation publique](#), Cour des comptes, 2023.



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

### **2.3.5 La mise sous tension de l'administration devrait s'accompagner d'un processus de conception des mesures plus participatif**

Cette mise sous tension, via une comitologie extensive et un suivi jugé lourd n'a pas remporté de véritable adhésion de la part des services opérationnels.

Malgré de nombreuses itérations, la définition des mesures ne découle pas suffisamment d'un travail interministériel, faute de transparence sur les critères de sélection. Ainsi en est-il de la fixation des indicateurs et des cibles, qui ont été proposés par les chefs de projets, dont le choix définitif s'est révélé souvent assez éloigné des propositions initiales, sans que les raisons de ces modifications soient clairement explicitées. Enfin, les échanges avec la DITP ont pu être perçus comme descendants.

Consciente de ces difficultés, la DITP a organisé des échanges plus interactifs lors la définition des nouvelles PPG du second quinquennat.

Les modalités de définition des priorités et la concaténation des retours terrains restent cependant très variables selon les ministères. Certaines administrations impliquent directement leur réseau, avec par exemple une application dédiée « boîte à idées », telle la DGFIP. D'autres organisent des consultations de leurs cadres dirigeants des services centraux et déconcentrés pour établir des propositions de modernisation, tel le ministère de la transition écologique qui a consulté plus de 800 cadres. Pour d'autres administrations dans lesquelles la définition des mesures de transformation est moins formalisée, la DITP peut intervenir et être force de proposition.

Ces efforts doivent être poursuivis et doivent aboutir à la définition d'indicateurs et de cibles réellement partagés : l'appropriation par les ministères des enjeux de modernisation et de productivité est en effet un facteur clé de réussite de la transformation de l'État.

#### **Un exemple d'association du réseau déconcentré à la modernisation : la DGFIP**

Au sein de la DGFIP, si les propositions de simplification et de modernisation relèvent principalement du niveau central, en particulier des bureaux métiers, elles ne sont cependant envisagées qu'après avoir été expérimentées dans le réseau.

La mise à contribution du réseau des DDFiP et des DRFiP a été récemment renforcée par la création de l'application « IDGFIP ». Elle permet de faire remonter à l'administration centrale des mesures de simplification en proposant des thèmes de réflexion volontairement très larges afin que les agents ne se limitent pas dans leurs suggestions. Les remontées issues de cette « boîte à idées » sont ensuite examinées au niveau central par une nouvelle cellule prospective créée au sein du service stratégie, pilotage, budget de la DGFIP, ainsi que par les bureaux métiers puis par le comité de direction. Quatre cycles de consultation ont déjà eu lieu. Le dernier, qui s'est terminé le 17 mai 2023, portait sur la fiscalité professionnelle du recouvrement, la fonction comptable de l'État et la mission risque et audit.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La modernisation de l'État mise en œuvre depuis 2017 s'inscrit pour une bonne part dans la continuité des plans précédents. Malgré une intention première de mener des revues de missions, le périmètre d'intervention de l'État ne s'est pas réduit, pas plus que n'ont été réinterrogées les lignes de partage entre l'action publique et le secteur privé ou entre l'État et les collectivités territoriales. En revanche, une attention croissante a été portée à la déconcentration de l'action de l'État, essentiellement par l'attribution de marges de manœuvre supplémentaires.*

*Les mesures traditionnellement invoquées par tous les plans de modernisation ont été déployées avec constance. Les ministères ont également continué à mener leurs projets de réformes suivant leur propre dynamique interne, comme l'illustre l'action des ministères économiques et financiers. Il apparaît toutefois que le succès des projets les plus ambitieux nécessite un pilotage interministériel à haut niveau.*

*Le changement de paradigme est réel. Parmi les outils mobilisés pour accélérer la modernisation de l'action publique, le numérique occupe une place centrale. De nombreux autres chantiers sont menés : amélioration de la communication entre les différents systèmes d'information pour faciliter la vie des usagers et surmonter l'émiettement des administrations, open data pour mieux partager les données, start-up d'État pour apporter rapidement des solutions innovantes, cloud d'État pour sécuriser le stockage des données, recours croissant à l'intelligence artificielle etc. Cette dynamique se heurte toutefois à l'obsolescence d'un certain nombre de logiciels métiers, à la nécessité de consolider la culture numérique des agents et à des difficultés de recrutement sur les fonctions informatiques.*

*Pour financer la modernisation, des moyens spécifiques ont été mobilisés, via la création de fonds dédiés créant un effet de levier sur les crédits budgétaires de droit commun. La méthode de l'appel à projets permet aussi de favoriser la recherche d'un retour sur investissement. Elle tend cependant à favoriser les administrations les mieux outillées pour engager ce type de démarche.*

*La DITP a concentré une partie de son action sur la prise en compte de l'utilisateur. Elle a ainsi déployé des instruments pour mesurer leur satisfaction et assurer la transparence des résultats. Elle a veillé à rationaliser l'approche qualité en encourageant le déploiement du programme Service public +. L'accessibilité physique des services, complément nécessaire de la numérisation des démarches, a pu être préservée grâce au déploiement de France Services.*

*La véritable innovation en matière de modernisation concerne cependant la manière de piloter les politiques publiques, « jusqu'au dernier kilomètre ». La mise en œuvre effective des mesures sur le terrain, au plus près de leurs bénéficiaires, fait ainsi l'objet d'une attention toute particulière et les « feuilles de routes », qui reprennent les priorités fixées par le gouvernement, sont déclinées au niveau territorial pour les préfets. La rémunération de ces derniers est désormais en partie dépendante de l'atteinte des objectifs qui est mesurée localement. Ce pilotage par les résultats mobilise l'administration déconcentrée et justifierait qu'une attention plus grande soit apportée aux indicateurs et aux cibles et que l'élaboration des actions à mener soit mieux partagée avec les services concernés.*

---

### **3 DEFINIR UNE POLITIQUE DE MODERNISATION PLUS AMBITIEUSE ET MIEUX ARTICULEE AVEC LA POLITIQUE BUDGETAIRE**

La modernisation de l'État mise en œuvre depuis 2017 se poursuit dans un contexte qui a évolué. La Cour identifie quatre leviers susceptibles d'être mobilisés pour améliorer la transformation de l'action publique et accroître la performance des administrations. Chaque ministère devrait être impliqué dans de grands projets de transformation pour lesquels serait déployé un mécanisme de contractualisation(I). À côté de ces grands projets, des gains d'efficacité devraient être systématiquement recherchés par l'ensemble des services et opérateurs de l'État au travers d'un processus continu de modernisation (II). Compte tenu des enjeux de soutenabilité financière pour l'État, la transformation de l'action publique doit désormais être étroitement articulée avec les enjeux de maîtrise budgétaire (III).

#### **3.1 Impliquer davantage les ministères dans des projets de transformation**

##### **3.1.1 Encourager les projets ministériels de modernisation par une contractualisation de leurs objectifs et de leurs moyens**

Il y a désormais un consensus, au sein des pays de l'OCDE, sur la nécessité d'une gouvernance stable dans le temps et de moyens spécifiques, humains et financiers, pour mener à bien les projets de transformation. En France, la création du Fonds de transformation de l'action publique répond à cette logique. Capable de porter les coûts des investissements (SI, immobiliers) nécessaires à la réalisation de grands projets<sup>69</sup>, ce fonds a été prolongé pour maintenir la continuité des projets pluriannuels en cours. En élargissant la portée des Programmes d'investissement d'avenir (PIA), le lancement du plan d'investissement France 2030 constitue aussi une nouvelle étape de la stratégie d'investissement publique, marquant le retour de l'État comme acteur de premier plan des grandes transitions, notamment énergétiques, écologiques et technologiques.

Un autre instrument mobilisé sur la période 2017-2022, pour renforcer la visibilité des moyens disponibles et clarifier les engagements, est celui des contrats d'objectifs et de moyens dont ont bénéficié certaines directions d'administration centrale<sup>70</sup>. De leur point de vue, le bilan est plutôt positif : la conclusion d'un COM a permis de définir les projets de transformation à

---

<sup>69</sup> Le FTAP finance actuellement des projets d'ampleur très variable :

- De petits projets, dont le coût est réduit et pour lesquels le retour sur investissement n'est pas toujours significatif : prévention des impayés locatifs (2M€), indicateurs d'insertion des apprentis et lycéens (1,4M€)
- De grands projets d'investissement, plus coûteux avec un retour sur investissement potentiellement important : contrôles automatisés visant à diminuer la circulation de véhicules polluants (18M€) ; Portail Parents (6,5M€), facturation électronique (11 M€) etc.

<sup>70</sup> Direction générale des Finances publiques et Institution nationale de la statistique et des études économiques

réaliser pendant une période donnée et les sommes nécessaires pour leur mise en œuvre. Du point de vue des décideurs budgétaires, le COM permet aussi d'éviter, pendant la période couverte, des demandes supplémentaires de moyens. Les contreparties inscrites dans certains COM avaient en général été bien identifiées<sup>71</sup>, afin de limiter l'utilisation des COM comme outil de « sanctuarisation budgétaire ».

La contractualisation apparaît ainsi comme 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.

L'outil de la contractualisation est déjà mobilisé pour le suivi des grands projets sélectionnés par appel à projet dans le cadre du FTAP, qui sont séquencés en jalons et dont la mise en œuvre et le financement peuvent être stoppés par le comité d'investissement du FTAP en fonction des résultats obtenus.

Afin d'embarquer l'ensemble des ministères dans une dynamique de transformation et les inciter à mener des chantiers de modernisation structurants, des projets ministériels de transformation qui ne sont pas financés par le FTAP pourraient faire l'objet de contrats spécifiques « de transformation », limités au financement de ces projets, sans pour autant étendre le champ de cette contractualisation à l'intégralité du périmètre de la direction ou du ministère concernés.

### 3.1.2 Se donner les moyens de respecter cette contractualisation

L'efficacité de la contractualisation se heurte souvent à trois difficultés : définir des critères de retour sur investissement partagés entre les parties, suivre le respect des jalons fixés et moduler les moyens en cas de non-atteinte des objectifs.

La première étape, définir des cibles de retour sur investissement, est particulièrement délicate car la méthode à employer varie selon la nature et le contenu des projets.

En effet, l'exigence de retour sur investissement ne trouve pas à s'appliquer sur l'intégralité des projets et, dans le domaine de l'action publique, n'est pas uniquement financière. Les externalités socio-économiques doivent être prises en compte, même si elles ne sont pas toujours chiffrables. À titre d'exemple, le retour sur investissement du déploiement de la plate-forme « *jeuxaidier.gouv.fr* » n'est pas directement mesurable en termes financiers : il permet à des citoyens bénévoles de s'inscrire pour proposer leur concours à des missions d'intérêt général et doit permettre de renforcer la solidarité et la cohésion nationale.

Par ailleurs, l'application d'un retour sur investissement court et commun à tous les projets peut se révéler peu adaptée à certains grands projets numériques dont les économies

---

<sup>71</sup> Les contreparties attendues de la part de la DGFIP concernaient essentiellement le développement du contrôle interne budgétaire, sa formalisation, l'amélioration de l'accès du contrôleur budgétaire à des informations financières de synthèse, ainsi que des avancées pour l'efficacité globale de la chaîne financière de l'État dans le domaine de la comptabilité analytique. Dans le COM de l'Insee, étaient prévus l'établissement de la cartographie des risques et d'un plan de contrôle interne, ainsi que l'engagement de l'institut à augmenter de 20 % ses ressources propres.

potentielles s'inscrivent dans la durée : c'est le cas de la facturation électronique de TVA avec pré-remplissage de la déclaration qui devrait permettre à terme de réduire considérablement la fraude fiscale à la TVA, mais également de dégager dans les entreprises des gains de temps et donc de productivité.

Il est donc important de définir de manière partagée entre les parties prenantes des cibles de ROI claires, non exclusivement financières, tout en s'efforçant de chiffrer celles qui peuvent l'être.

Une fois ces cibles de ROI fixées et partagées, un suivi robuste des projets de transformation doit être mis en œuvre. Il fait appel à des compétences variées : en organisation, dans le domaine numérique mais aussi dans le domaine financier et en contrôle de gestion. En effet, pour que la contractualisation soit pleinement opérationnelle, il convient de définir un cadre permettant de moduler les financements en cas de non-respect des objectifs. Pour faciliter cette modulation, l'instance chargée de décider ou non de la poursuite des projets de transformation, faisant l'objet d'une contractualisation avec les ministères, devrait associer la DITP, la DINUM, mais aussi la DB. Cette dernière dispose en effet de capacités de pilotage des économies et des dépenses et peut s'appuyer sur le réseau des équipes de contrôle de gestion dans les ministères.

Cette gouvernance forte permettrait aussi de moduler les moyens accordés en fonction des résultats obtenus. Dans le cadre des grands projets de transformation financés par le FTAP, les ressources proviennent d'une enveloppe « externe » et non des crédits propres d'un programme budgétaire ministériel : il est donc plus facile de stopper les financements si le projet ne progresse pas. Le nouveau cahier des charges du FTAP, publié début février 2023, intègre d'ailleurs des évolutions en ce sens : une attention accrue portée à l'impact des projets, une prise en compte plus stricte en ce qui concerne les indicateurs de résultats.

Pour les projets de modernisation ministériels non financés par le FTAP, une réflexion devrait être engagée pour s'assurer de l'effectivité de la modulation des moyens en fonction de l'atteinte des objectifs. Un éventuel système incitatif de « partage des gains » permettant à l'administration qui se modernise de conserver un « bonus », pourrait par ailleurs être établi. Cette organisation permettrait également d'éviter tout effet d'aubaine, pour des projets qui auraient été menés de toute façon, ou bien consistant à profiter de ressources spécifiques pendant un temps, sans garantir les avancées du projet et donc la réalisation effective des économies prévues.

En tout état de cause, la contractualisation plus systématique des projets ministériels de modernisation permettrait d'impliquer davantage l'ensemble des ministères dans la dynamique de transformation. Des objectifs de retour sur investissement devraient être définis et partagés entre les parties prenantes. Une gouvernance forte devrait faciliter la modulation des financements en cas de non atteinte des objectifs ainsi définis.

<p><b>Recommandation n° 5.</b> (direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Pour les projets ministériels de modernisation, contractualiser</p>
--

les objectifs de retour sur investissement et moduler les moyens en cas de non atteinte de ces objectifs

## 3.2 Rechercher l'efficacité par une modernisation menée en continu

### 3.2.1 Continuer à déployer des méthodes innovantes dans l'ensemble des administrations publiques

Pour promouvoir une dynamique de transformation, le gouvernement a pris l'engagement, dès le 2<sup>e</sup> CITP d'octobre 2018, de rendre les organisations publiques plus agiles et moins hiérarchiques. La DITP, en charge de cette mesure, a développé des outils novateurs, mis à disposition des administrations.

Le *lean management* est un système d'organisation du travail qui vise à identifier et résoudre les pertes de temps, les redondances, les étapes superflues, les surcharges de travail. Cette méthode favorise également le développement d'une gestion participative de la performance, qui vise à redonner du sens aux tâches réalisées par les agents, à les aider à mieux comprendre la raison de leurs actions et à optimiser l'utilisation de leur temps. À titre d'exemple, cette méthode a trouvé à s'appliquer dans les rectorats de Versailles, Lille et Metz-Nancy dans le cadre un vaste plan de modernisation managérial, pour refondre, avec l'appui de la DITP, certains processus défaillants (« mouvement des professeurs du 2<sup>nd</sup> degré », « recrutement des personnels administratifs » etc.). Les consultants ont accompagné les gestionnaires dans la réalisation de leurs tâches quotidiennes afin d'identifier avec eux les actes superflus et de réinterroger le sens de leurs missions.

La DITP fédère par ailleurs une communauté de « laboratoires d'innovation publique », présents au sein des ministères, des préfectures, des régions, de métropoles, de certains opérateurs ou encore d'hôpitaux et qui ont pour mission de faciliter l'expérimentation *in situ* de solutions innovantes.

Les avis sur ces laboratoires sont plutôt positifs : ils permettent d'aborder les relations avec les collaborateurs en dehors des procédures classiques et des sommes croissantes ont été allouées à ces actions, ce qui a permis de dégager de réelles marges de manœuvre. Dans le domaine du numérique, le laboratoire d'intelligence artificielle « Lab IA<sup>72</sup> » soutient des projets visant à développer l'utilisation de l'intelligence artificielle et les data-sciences au sein de l'État. Les projets sont menés en partenariat avec des laboratoires de recherche et le Lab IA a créé des ressources mutualisées<sup>73</sup>.

De son côté, la DINUM recourt à des méthodes utilisées dans le secteur privé, en constituant des « équipes produits » ou via le développement des « Startups d'État ». Elle

---

<sup>72</sup> Le Lab IA a depuis été remplacé dans la nouvelle organisation de la DINUM par le Datalab, au sein d'Etatlab.

<sup>73</sup> Un guide pour anonymiser les documents administratifs, un jeu de données et un algorithme de questions-réponses automatique, un guide méthodologique pour mener une campagne d'annotation, un outil d'extraction d'information dans des documents non structurés.

prévoit dans sa nouvelle feuille de route publiée en mars 2023, de renforcer encore le recours aux méthodes agiles au sein de l'État en internalisant cette compétence par le recrutement d'une dizaine de formateurs-conseils d'ici 2024 pour accompagner les DSI.

Ces méthodes innovantes sont ensuite diffusées au sein de l'administration : le BercyLab, créé en 2017 et dédié à la collaboration et à l'innovation a par exemple inspiré le Lab Transfo de la DITP. C'est notamment le BercyLab qui a développé le droit à l'erreur<sup>74</sup> et d'autres méthodes innovantes, qui sont présentées dans le cadre de manifestations *ad hoc* « BercyINNOV ».

### 3.2.2 Rechercher en permanence les gains de productivité issus des processus de modernisation

Plusieurs pays pratiquent une démarche axée sur la recherche de gains de productivité, consistant à réaliser des « coupes automatiques de productivité » (*Automatic productivity cuts*, APC). Il s'agit de réduire très légèrement mais en permanence les dépenses de fonctionnement, en fonction d'une estimation des gains de productivité apportés par une « réforme en continu », poursuivie sur le long terme. Les cibles annuelles de réduction retenues par les différents pays sont limitées, de 0,5 % à 1,0 %, et constituent une démarche structurelle : elles sont mises en pratique et documentées ministère par ministère et un système de bonus existe par ailleurs pour inciter les administrations à dépasser leurs objectifs.

Sans dupliquer *in extenso* ce modèle spécifique, l'automatisation des processus de modernisation est un *modus operandi* intéressant dont la France pourrait s'inspirer dans la mesure où il s'inscrit dans une action continue de transformation directement liée à un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Il est d'ailleurs déjà partiellement mis en œuvre dans l'État et les organismes de sécurité sociale *via* les efforts permanents réalisés sur les dépenses de fonctionnement et *via* la sous-indexation par rapport à l'inflation, dont les effets sont de plus en plus marqués.

Les projets de modernisation numérique constituent souvent une opportunité pour, moyennant des non remplacements de départs à la retraite ou des mobilités professionnelles d'agents, parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement, sans pour autant relever directement des plans de modernisation.

Pour parvenir à déployer plus largement cette approche, un pilotage des cibles par la DB semble nécessaire, toute liberté étant laissée aux administrations pour mettre en œuvre les réformes permettant de réaliser ces gains de productivité. La DITP continuerait à faire offre de service comme elle le fait actuellement et les financements des éventuels investissements nécessaires pourraient être financés sur une enveloppe *ad hoc*, permettant à la DITP de stopper les versements lorsque le projet est en échec. Il serait notamment nécessaire de s'assurer que les ministères ne procèdent pas à des coupes qui ne relèvent pas d'une réflexion approfondie sur les processus. À titre d'exemple, il pourrait être demandé aux ministères d'améliorer leurs processus sur le périmètre achats en travaillant sur les leviers de consommation, au-delà de la simple négociation des prix avec leurs fournisseurs.

---

<sup>74</sup> Droit pour un usager de bonne foi de se mettre en conformité avec ses obligations juridiques sans faire l'objet d'une sanction pécuniaire lorsqu'il a commis une erreur ou une omission.

### **La téléphonie mobile, une bonne pratique qui gagnerait à être diffusée**

Le développement du télétravail conduit la direction des achats de l'État à repenser certains modèles d'usage. Elle a abandonné ses équipements de téléphonie fixe, dont le coût complet est bien supérieur à celui de la téléphonie mobile. Cette bonne pratique gagnerait à être diffusée au sein de l'ensemble des ministères.

Cet exemple illustre la manière dont un changement de pratiques professionnelles (le télétravail, la mobilité), accompagné d'une évolution du modèle d'usage des moyens mis à disposition de l'administration, peut générer des économies budgétaires. Il ouvre un champ de réflexion sur l'articulation possible entre les leviers de transformation managériale (la réflexion sur les conséquences du « tout mobile » peut servir d'impulsion à une action plus profonde sur l'organisation des services) et l'optimisation des ressources.

### **3.2.3 La transparence des résultats et la participation citoyenne comme leviers de transformation**

La France n'est pas en retard dans la participation citoyenne à la transformation de l'action publique.

La création, dès juillet 2020, d'un baromètre des résultats de l'action publique pour concrétiser l'engagement de transparence des résultats des politiques prioritaires est ainsi considéré comme faisant partie des meilleures pratiques à l'échelle internationale.

Les effets de ce baromètre ont été jugés ambivalents par certains ministères, avec des réticences parfois à y rajouter des indicateurs, par crainte de mauvais résultats. Le dispositif a pu ainsi exercer un effet inhibant sur l'action publique et mobiliser des ressources humaines importantes, pour expliquer les résultats constatés. Malgré ces critiques, son rôle a été moteur dans la communication du gouvernement sur l'avancée des plans de transformation.

La France participe par ailleurs activement depuis 2014 au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), structure internationale qui regroupe 78 pays et des milliers d'organisations de la société civile. Ce partenariat repose sur l'idée qu'un gouvernement ouvert<sup>75</sup> améliore les relations entre les citoyens et leur gouvernement et s'appuie sur trois principes : la transparence, l'ouverture et la participation. Suite au sommet des *leaders* du PGO de septembre 2020, la France a élaboré début 2021 un troisième plan d'action avec la société civile et les citoyens. À cette occasion, un « accélérateur d'initiative citoyenne » a été lancé en 2021 par le Président de la République, pour accompagner pendant trois mois en 2022 neuf projets citoyens<sup>76</sup> (sur 187 déposés) au service de l'intérêt général. Il n'existe pas à ce jour d'évaluation permettant de conclure sur la pertinence de ce dispositif, ni sur l'articulation des programmes accompagnés avec les actions publiques déjà mises en œuvre par ailleurs.

---

<sup>75</sup> Il s'agit d'une doctrine de gouvernance qui vise à améliorer l'efficacité et la responsabilité des gouvernements, en favorisant la transparence vis-à-vis des citoyens et leur donner les moyens nécessaires pour contrôler les décisions gouvernementales.

<sup>76</sup> Parmi les 9 projets retenus : InfoClimat, association bénévole dont la gouvernance a été consolidée et qui met à disposition de façon pédagogique des données météorologiques et climatiques ; Parlons démocratie : association qui cherche à transmettre des connaissances sur le fonctionnement des institutions publiques en faisant venir des acteurs publics dans les collèges, lycées etc...



Il n'en reste pas moins que l'association des parties prenantes et des citoyens dans le processus de transformation est une méthode pertinente pour accélérer la mise en œuvre de la transformation publique. Elle facilite l'appropriation par la société civile de ces enjeux, permet aux différents acteurs de s'en saisir et responsabilise les services administratifs sur l'image qu'ils renvoient aux citoyens.

Trois pistes pourraient donc être explorées pour faciliter la « modernisation en continu », y compris dans les autres administrations publiques que l'État.

Tout d'abord, comme le suggère la Cour dans le rapport 2023 sur la situation et les perspectives des finances publiques, il serait souhaitable de « rendre publique en masse la quasi-totalité des données non nominatives produites par l'administration, y compris budgétaires », avec un effort particulier à mener sur la territorialisation de ces données<sup>77</sup>. Cette méthode pourrait permettre aux différents acteurs d'étayer leur propre analyse des effets de la dépense publique et de communiquer sur ces analyses, mettant mécaniquement sous tension les administrations publiques dans leur démarche de performance.

Une réflexion élargie devrait également être menée sur la publication d'indicateurs pertinents, permettant d'apprécier l'efficacité et la qualité du service public et de comparer entre différents territoires l'action menée localement. Comme précédemment mentionné dans le présent rapport, il s'agit là d'une initiative déjà mise en œuvre par la DITP qui accorde une grande importance à la publication des résultats des tableaux de suivi des PPG, permettant aux usagers de pointer du doigt les écarts de performance entre départements. Cette démarche, qui ne permet pas cependant aux usagers d'identifier précisément l'acteur responsable d'une sous-performance<sup>78</sup>, devrait être poursuivie voire renforcée. L'administration pourrait par exemple s'emparer davantage des enjeux de comparaison des coûts entre collectivités, en s'appuyant notamment sur les travaux des juridictions financières. Dans d'autres pays, pour assurer l'encadrement de la dépense, tout en respectant la libre administration des collectivités territoriales, des outils ont été mis en place pour évaluer et comparer entre eux les résultats de l'action des différentes collectivités locales (au Royaume-Uni « *best value performance indicators* » et en Italie « *fabbisogni standard* »),

Enfin, des réflexions pourraient être engagées pour développer davantage les outils de concertation préalable, voire de participation directe, notamment au niveau local. La montée en puissance des budgets participatifs dans de nombreuses communes est une première réponse à ce besoin, quoique limitée au regard des montants en jeu encore peu significatifs. Il convient de souligner que ces consultations portent généralement sur des dépenses publiques supplémentaires et non sur des pistes d'économies, de rationalisation et de meilleure performance de l'action publique dans leur territoire.

---

<sup>77</sup> L'application Chorus partagée par l'ensemble des acteurs financiers de la comptabilité publique des ministères ne permet pas à ce jour de fournir des restitutions simples, selon une maille géographique fine, de l'ensemble des données financières.

<sup>78</sup> L'outil mettra en évidence du retard dans la réduction des délais de traitement des dossiers dans les Maisons départementales pour les personnes handicapées, sans préciser si ce retard vient du département, de la Caisse Nationale de solidarité pour l'autonomie ou encore de l'agence régionale de santé ou des services de préfecture.

### 3.3 Mieux articuler la modernisation avec la maîtrise budgétaire

La succession des crises sanitaire et énergétique et la difficulté à sortir du « quoi qu'il en coûte » ont brouillé la lisibilité des trajectoires budgétaires et dilué le lien, non exclusif mais réel, entre modernisation et efficacité et maîtrise de la dépense publique.

Le nouveau contexte budgétaire marqué par l'accroissement rapide de la dette publique et l'explosion potentielle de ses charges d'intérêt, appelle une meilleure coordination des acteurs pour mener à bien les actions de modernisation de l'action publique et leur reconnexion avec la procédure budgétaire.

Au sein de l'État, l'organisation et le travail des administrations financières, d'une part, et des acteurs responsables de la transformation, d'autre part, sont encore parfois très cloisonnés, ce qui limite l'effet d'entraînement auprès des autres administrations publiques. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié par la Cour en juin 2023 a d'ailleurs dressé un bilan mitigé des leviers mobilisés depuis la crise financière pour impliquer les autres administrations publiques que l'État dans la maîtrise de la dépense<sup>79</sup>.

Conséquence de ce travail en silo, plusieurs indicateurs font état d'une dégradation globale de la satisfaction des français à l'égard des services publics. Dans une enquête menée en 2021 par l'OCDE, seules 41,4 % des personnes interrogées déclarent ainsi faire confiance à leur administration<sup>80</sup>. En France, ce ratio est inférieur à 30 %.

#### Exemple de projet ayant pâti d'un travail cloisonné des administrations

Certains projets, comme le Plan Achat, ont directement pâti d'un dialogue insuffisamment nourri et d'un pilotage dispersé. Initié par le Premier ministre en 2020 et devant être piloté par la direction des achats de l'État (DAE), ce plan vise à améliorer les pratiques en matière d'achat et à renforcer les mutualisations, y compris avec les établissements publics de l'État<sup>81</sup>. Alors que ce plan présentait un potentiel important de transformation, la DITP s'est positionnée en retrait, dès sa conception et tout au long de sa mise en œuvre, peu convaincue par certains de ses aspects. La direction du budget visait initialement une économie budgétaire de l'ordre d'1 Md€, dont 70 % devaient être intégrés directement à la budgétisation du PLF 2022, les 30 % restant devant bénéficier aux ministères. Les ministères se sont montrés très réticents face à cette méthode, de même que les opérateurs dont certains, les universités notamment, ont préféré ne pas prendre part à la démarche, si bien que le quantum d'économies réalisées effectivement s'est avéré *in fine* largement inférieur aux attentes<sup>82</sup>. Le principe controversé d'intégration anticipée des économies

<sup>79</sup> Il fait notamment état de l'absence de gouvernance ou de dispositif spécifique pour faire participer les collectivités locales à la réduction de la dépense et souligne que peu d'opérateurs à ce jour sont responsabilisés via des contrats d'objectifs et de moyens.

<sup>80</sup> « Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie » : principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques. L'enquête montre que les niveaux de confiance sont les plus bas pour les groupes défavorisés (peu instruits, revenus faibles), pour les femmes, les jeunes et les plus âgés, ainsi que pour les citoyens n'ayant pas voté lors des élections nationales.

<sup>81</sup> Le Plan Achat permet par exemple de développer le recours aux abonnements numériques plutôt que papier, la mutualisation de l'envoi des courriers via le centre d'édition de la DGFIP, ou encore l'achat mutualisé de denrées alimentaires pour les ministères.

<sup>82</sup> Sur la première vague de familles d'achat traitées, le prestataire avait proposé des économies de 443 millions d'euros, la DAE en avait retenu 307 millions et les ministères n'envisageaient que 35 à 50 millions d'euros d'économies possible.

dans les budgets des ministères a été abandonné. La DAE étant positionné au sein du ministère des finances, le plan, peu soutenu par les directions interministérielles, continue d'être perçu par les ministères comme un instrument dédié uniquement à la réalisation d'économies budgétaires.

### 3.3.1 Associer objectifs budgétaires et objectifs de modernisation dans les revues de dépenses

Pour articuler les exigences de maîtrise des finances publiques et les objectifs de modernisation de l'administration, certains pays étrangers utilisent les exercices de « revues de dépenses ». Ces revues de dépenses peuvent être étroitement imbriquées avec le cadre budgétaire mais intègrent aussi souvent des objectifs de modernisation. Il s'agit de documenter des pistes d'économies en réfléchissant sur les paramètres des dispositifs (par exemple abaisser ou relever un seuil de revenus au-dessous duquel une aide financière est versée) et sur leurs modalités de gestion (outils de gestion et organisation du versement de l'aide).

Avec le lancement de la revue de dépenses publiques en janvier 2023, la France se rapproche de ces modèles étrangers : la revue a vocation à être reconduite chaque année au sein de tous les ministères. Elle a pour objectif de mieux maîtriser les dépenses publiques, à partir de propositions alimentées par des travaux remis par les inspections ministérielles. Le processus a vocation à être articulé avec la procédure budgétaire : les résultats des audits ont été rendus disponibles au printemps, pour être discutés avec les ministères au moment des conférences budgétaires et intégrées au processus d'arbitrage. En revanche, principalement axée sur la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique, elle n'a pas intégré d'objectifs en matière de modernisation de l'action publique. Certaines mesures retenues avaient déjà été identifiées de longue date (recentrage du prêt à taux zéro par exemple) et la revue de 2023 s'est principalement concentrée sur des domaines caractérisés par une forte dynamique de dépenses. Il serait souhaitable que cette première revue soit suivie à l'avenir par des revues plus ambitieuses, intégrant des mesures de transformation plus structurantes.

#### Revue de dépenses : comparaisons internationales et bonnes pratiques

##### Intégration des revues de dépenses dans le cadre budgétaire

Les revues de dépenses menées à l'étranger sont souvent étroitement imbriquées avec le cadre budgétaire, comme au Canada, au Danemark ou en Allemagne, pays dans lequel ces revues de dépenses font partie intégrante du processus de préparation du budget fédéral<sup>83</sup>.

Lorsque le processus n'est pas directement intégré au processus budgétaire, il peut être mené par une instance indépendante, qui intègre des objectifs d'efficacité dans ses travaux et les documente en profondeur. Ainsi, aux Pays-Bas, les revues de dépenses sont conduites annuellement par le

<sup>83</sup> Chaque cycle budgétaire annuel s'accompagne d'un examen des dépenses d'une politique en particulier, comme la passation des marchés en biens (2017-2018) ; la gestion des créances (2018 ; 2019) ; la formation continue et la création d'entreprises (2019-2020) ; les budgets de personnel (2020-2021) ; ou encore les liens entre objectifs budgétaires et objectifs de durabilité (2021-2022).

« *Bureau d'analyse stratégique* » qui identifie différentes options politiques bien documentées et chiffre les programmes pour vérifier leur cohérence avec la trajectoire budgétaire.

En Espagne, l'examen des dépenses est réalisé par une autorité budgétaire indépendante, l'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF, équivalent du Haut Conseil des Finances Publiques français) et les ministères doivent présenter dans un rapport le détail des réformes adoptées suite aux recommandations qu'elle a formulées, ou justifier des éventuels désaccords

### **Un périmètre annuel circonscrit et assorti d'objectifs chiffrés et vérifiables**

Les Pays-Bas, ainsi que la Pologne opèrent des revues limitées à 20 % maximum des dépenses publiques. Les thèmes retenus chaque année en Allemagne, en Suède<sup>84</sup> ou au Danemark<sup>85</sup> sont très précis. Au Royaume-Uni, même si les sujets retenus récemment étaient larges (par exemple réponses à la Covid en 2020), le gouvernement a établi un certain nombre de priorités politiques pour chaque revue. En Australie, la dernière revue de dépenses englobait la majorité des portefeuilles et des ministères mais elle s'est étendue sur trois ans (2014-2017) : depuis, toutes les propositions de dépenses nouvelles sont évaluées lors de chaque budget par l'intermédiaire d'un comité d'examen des dépenses qui se charge d'apprécier l'efficacité des dépenses proposées et leur alignement sur les domaines prioritaires.

Circonscire le champ de la revue de dépenses permet ensuite de définir des objectifs précis en termes de rendement. Au Canada, en Allemagne, en Italie et, encore plus systématiquement, en Suède, au Danemark et en Australie, le rendement visé est essentiellement financier, avec des cibles d'économies budgétaires. Au Royaume-Uni, la démarche intègre les enjeux de transformation et tout projet de réforme ne comportant pas d'objectifs vérifiables et mesurables doit être abandonné. Le pays a poussé très loin l'approche « *value for money* » promue par l'OCDE, consistant à rechercher le meilleur rapport qualité-prix des services publics par la fixation d'objectifs vérifiables et mesurables avant la mise en place des dispositifs.

### **Une méthodologie d'audit claire et publiée**

Au Royaume-Uni par exemple, un cadre d'évaluation des dépenses publiques a été mis en place en 2017 : le *Public Value Framework*. Son objectif est de « maximiser la valeur des dépenses publiques et d'améliorer les résultats pour les citoyens »<sup>86</sup>. Les principaux critères qui contribuent à la valeur publique sont regroupés en quatre piliers (objectifs généraux, gestion financière, association des usagers à la démarche et viabilité à long terme du système) qui structurent le cadre.

La définition, dans les revues de dépenses, de mesures ambitieuses associant à la fois objectifs de modernisation et objectifs budgétaires, ne peut se faire sans un cadre de pilotage davantage structuré.

Or à ce jour, la direction du budget n'est pas chargée explicitement d'un rôle de suivi de ces revues. Elle ne dispose pas de moyens humains dédiés permettant d'assurer une animation suffisante du processus. La justification des mesures issues des revues de dépenses s'appuie principalement sur l'expertise des inspections et, ponctuellement, de prestataires privés ou universitaires sur certains sujets spécifiques. Mais l'absence de formalisation de

<sup>84</sup> Soutien aux entreprises, frais de déplacement...

<sup>85</sup> Transferts de revenus, police et office des poursuites, défense danoise...

<sup>86</sup> *The Public Value Framework: with supplementary guidance*, HM Treasury, 2019 [traduction des auteurs]

l'animation des revues pénalise l'appropriation de certaines conclusions par les administrations. De surcroît, les travaux d'évaluation menés par les directions du ministère des finances, notamment ceux de la direction générale du Trésor, ne sont pas explicitement articulés ni avec les revues de dépenses, ni avec les travaux de programmation de la direction du budget, ni avec les chantiers identifiés par la DITP. Dès lors, les arbitrages politiques rendus dans le cadre de la procédure budgétaire mériteraient d'être davantage éclairés par des études précises et intégrant les enjeux de modernisation,.

Certains pays pourtant, ont entamé des démarches pour répondre à ces enjeux. Ainsi, au Royaume-Uni a été créé l'*Evaluation Task Force* à la suite de la revue de dépenses de 2020, afin de renforcer la culture de l'évaluation. Il s'agit d'un service d'une quinzaine de personnes, commun au *Cabinet Office* et au Trésor et qui a pour objectif de placer les données d'évaluation au cœur des décisions gouvernementales. L'*Evaluation Task Force* contribue à lever les principaux obstacles à la réalisation d'évaluations robustes au sein de l'administration et promeut la culture de l'évaluation et de l'expérimentation. Elle fournit notamment des services de conseil et un soutien opérationnel aux équipes chargées des dépenses publiques dans l'établissement des plans d'évaluation qui sous-tendent les propositions de dépenses, elle accompagne également les ministères dans la définition de méthodes et de pratique d'évaluation des dépenses.

### **3.3.2 Mobiliser, pour les revues de dépenses, la méthodologie innovante mise en œuvre dans le cadre des politiques prioritaires du gouvernement.**

L'approche retenue dans la mise en œuvre des PPG est inédite à bien des égards : issue des théories d'économie comportementale, elle part du constat que les vrais leviers de modernisation se situent sur le terrain. Pour favoriser la rapidité d'exécution, elle s'appuie sur des boucles de rétroactions courtes et cherche à redonner du pouvoir décisionnaire aux agents publics. L'administration centrale reste responsable de la définition des priorités et du cadre de leur exécution, mais le but de cette méthode – pas toujours atteint comme le montrent les remontées des services déconcentrés – est que les objectifs et les résultats soient négociés entre administration centrale et échelon local, en tenant compte des différences entre les territoires et en laissant des marges de manœuvre importantes dans l'exécution concrète des politiques publiques. Les feuilles de route sont territorialisées et fixent un cadre d'action à suivre, avec des échéances précises et une « mise sous tension » de l'ensemble de la chaîne hiérarchique.

Par ailleurs, bien que largement perfectible dans la pertinence des indicateurs et des cibles qu'il mobilise, l'outil Pilote reprend finalement à son compte l'ambition initiale de la LOLF d'un mode de gestion par la performance. Si les objectifs et indicateurs étaient partagés par tous les acteurs, Pilote pourrait incarner concrètement la logique de résultat sur laquelle reposait la LOLF, dans le travail quotidien de nombreux fonctionnaires mais aussi du gouvernement.

Cette méthodologie inédite devrait être préservée. Elle devrait être davantage partagée avec les acteurs budgétaires et être mobilisée pour s'assurer de la mise en œuvre des mesures de modernisation décidées à partir des revues de dépenses.

À l'étranger, des actions ont d'ailleurs été entreprises en ce sens. Au Royaume-Uni par exemple, des *Outcome Delivery Plans* (ODPs) ont été définis pour quatre ans et mis à jour pour chaque ministère lors des revues de dépenses de 2020 et 2021. En 2021, chaque ministère a adopté son premier plan annuel de réalisation des résultats, conçu pour décrire ses plans de progression vers ces résultats au cours de l'année suivante, et la manière dont ses performances seraient mesurées. Ils visaient à définir des objectifs à long terme, tels que l'amélioration du niveau d'éducation ou la réduction des émissions de carbone, et étaient formulés en termes de résultats concrets plutôt qu'en termes de moyens mis en œuvre ou de mesures administratives. Les progrès accomplis par les ministères dans la réalisation de ces résultats sont régulièrement communiqués au centre du gouvernement dans le cadre d'un processus visant à fournir une vue unique des performances du gouvernement et à permettre une évaluation plus efficace.

En France, une telle organisation n'a pas encore été mise en place. À ce jour, la DITP n'intervient pas pour présenter les résultats de Pilote dans les conférences de performance de la DB. La DB est par ailleurs éloignée du pilotage de la transformation et les crédits inscrits en PLF ne sont jamais ajustés au regard du taux d'exécution des PPG<sup>87</sup>.

Tout en évitant de trop complexifier des instruments qui n'ont pas été conçus pour un suivi budgétaire et sont encore jeunes, au risque de les rendre inopérants, les outils déployés dans le cadre de la conduite des PPG devraient être mobilisés plus directement dans le processus budgétaire. Pour les réformes décidées dans le cadre des revues de dépenses et dont il conviendrait d'élargir le périmètre aux enjeux de transformation, les objectifs pourraient être territorialisés au travers de feuilles de route départementales, leur suivi pourrait être assuré à l'aide d'un outil similaire à Pilote, dont les indicateurs seraient systématiquement examinés lors des conférences de performance et le niveau de leur exécution pourrait au moins en partie conditionner la budgétisation. La multiplication des données disponibles au fil du temps et la possibilité croissante de croiser ces résultats avec d'autres données permettrait enfin de réaliser davantage d'évaluations *in itinere* directement opérationnelles pour les arbitrages budgétaires.

**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.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La réconciliation de la dynamique de modernisation avec l'impératif du retour à l'équilibre des finances publiques est indispensable. Elle doit concerner les trois modalités principales de la transformation publique : les grands projets de transformation qui requièrent des investissements et un temps long, les actions de modernisation « en continu » des administrations et, enfin, la conduite des politiques publiques, qui devrait reposer sur des feuilles de route élargies aux mesures décidées dans le cadre des revues de dépenses.*

*S'agissant des grands projets de modernisation tout d'abord, leur sélection devrait reposer sur une analyse des besoins des usagers, reprenant le modèle des « moments de vie »*

---

<sup>87</sup> Soit un taux d'exécution très bon, traduisant par exemple l'achèvement d'une PPG, soit un taux d'exécution très mauvais reflétant une mauvaise organisation par exemple.

*en cours de développement. Ces grands projets de modernisation nécessitent des investissements mais en contrepartie, une contractualisation portant spécifiquement sur la transformation devrait être établie avec chaque ministère concerné. Les versements devraient pouvoir être interrompus en cas de non-atteinte des objectifs. Le contrôle de la mise en œuvre des projets devrait mieux associer la DITP, la DINUM, la DB et le réseau des contrôleurs de gestion des ministères.*

*Il importe également de mener en continu, au sein des administrations, des processus de transformation intégrant des objectifs de productivité. Le déploiement de méthodes innovantes, déjà engagé par la DITP et par la DINUM, devrait donc être poursuivi. La France pourrait aussi s'inspirer des « coupes automatiques de productivité » mises en œuvre dans plusieurs pays avec des cibles progressives : les administrations disposeraient de toute liberté pour réaliser ces gains de productivité, avec l'appui méthodologique de la DITP. La transparence des résultats et la participation citoyenne constituent les principaux leviers pour inciter au respect des objectifs.*

*Enfin, pour renforcer l'articulation entre maîtrise des finances publiques et modernisation de l'administration, il pourrait être envisagé d'étendre la méthode de pilotage des politiques prioritaires (feuilles de route, outil inspiré de Pilote pour s'assurer du bon déploiement des réformes) aux mesures issues des revues de dépenses. Cet exercice de revues de dépenses devrait être articulé avec la procédure budgétaire et intégrer des mesures de transformation. Le périmètre des dépenses examinées devrait être ciblé pour établir des objectifs chiffrés s'appuyant sur des évaluations précises et directement opérationnelles.*

---

## GLOSSAIRE

AIFE .....	Agence pour l'informatique financière de l'État
AMDAC .....	Administrateur ministériel des données, des algorithmes et codes sources
APC .....	<i>Automatic productivity cut</i>
API.....	<i>Application programming interface</i>
APUL.....	Administration publique locale
AP 2022 .....	Action publique 2022
ASSO.....	Administration de sécurité sociale
ATE .....	Administration territoriale de l'État
CAP 22 .....	Comité action publique 2022
CBCM.....	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CIA .....	Complément indemnitaire annuel
CIMAP .....	Comité interministériel de la modernisation de l'action publique
CITP .....	Comité interministériel de la transformation publique
CMPP .....	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNAF .....	Caisse nationale des allocations familiales
CNAV .....	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIL.....	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COM.....	Contrat d'objectifs et de moyens
COG.....	Convention d'objectifs et de gestion
CRTE.....	Contrat de relance et de transition écologique
DB .....	Direction du budget
DDI.....	Direction départementale interministérielle
DDFiP.....	Direction départementale des finances publiques
DGAFP .....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGDDI .....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGE.....	Direction générale des entreprises
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DIE .....	Direction de l'immobilier de l'État
DIESE.....	Direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
DINSIC.....	Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État
DINUM.....	Direction interministérielle du numérique
DIRECCTE...	Direction régionale des entreprises de la concurrence du travail et de l'emploi
DITP (le).....	Délégué interministériel à la transformation publique
DITP (la).....	Direction interministérielle à la transformation publique
DMATES.....	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DREETS .....	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFiP .....	Direction régionale des finances publiques
DRJSCS.....	Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENSAP .....	Espace Numérique Sécurisé de l'Agent Public
ETP .....	Équivalent temps plein
FAIRH .....	Fonds d'accompagnement interministériel RH
FEP .....	Fonds en faveur de l'égalité professionnel
FIACT.....	Fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail
FITN .....	Fonds d'innovation et de transformation numérique



FIRH.....	Fonds d'innovation des ressources humaines
FTAP.....	Fonds pour la transformation de l'action publique
FTM.....	Fonds de transformation ministérielle
IGF.....	Inspection générale des finances
IGA.....	Inspection générale de l'administration
IGAS.....	Inspection générale des affaires sociales
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LOPMI.....	Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
LTFP.....	Loi de programmation des finances publiques
MAP.....	Modernisation de l'action Publique
NRP.....	Nouveau réseau de proximité
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OTE.....	Organisation territoriale de l'Etat
ODAC.....	Organise divers d'administration centrale
OVQ.....	Prélèvement à la source
PIA.....	Programme d'investissement d'avenir
PGO.....	Partenariat pour un gouvernement ouvert
PLF.....	Projet de loi de finances
PNRR.....	Plan national de relance et de résilience
PPG.....	Politiques prioritaires du gouvernement
PTM.....	Plan de transformation ministériel
RéATE.....	réforme de l'administration territoriale de l'État
RIE.....	Réseau interministériel de l'Etat
RGPP.....	Révision générale des politiques publiques
ROI.....	<i>Return on investment</i>
SGCD.....	Secrétariats généraux communs départementaux
SGG.....	Secrétariat général du gouvernement
SGMAP.....	Secrétariat général à la MAP
SIRH.....	Système d'information RH
URSSAF.....	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Comparaisons internationales.....	59
Annexe n° 2.	Un exemple d'approche <i>bottom-up</i> accompagnée par la DITP :la réingénierie des process engagée dans les rectorats .....	75
Annexe n° 3.	Textes de référence sur la modernisation de l'État 2017-2022 .....	77

## Annexe n° 1. Comparaisons internationales

### Partie 1 – Revue de littérature

#### I) Fonds Monétaire International, *How to Design and Institutionalize Spending Reviews* (2022)

**Définition** : les revues de dépenses sont le procédé qui consiste à évaluer en profondeur et de manière systématique l'ensemble de la dépense publique afin d'identifier et de rediriger les dépenses inefficaces, inefficientes ou non-prioritaires. C'est un outil efficace de rationalisation et de planification budgétaire, qui permet de dégager de « l'espace fiscal » et de réduire la dette publique, mais également de réaligner les crédits avec les objectifs prioritaires du gouvernement.

En 2020, plus des trois quarts des pays de l'OCDE (31 sur 37) déclaraient conduire des revues de dépenses annuelles ou récurrentes. Ils n'étaient que la moitié à le faire dix ans plus tôt. Dans 20 pays sur 31 (65 %), ces examens sont annuels, et dans les 11 pays restants (35 %), ils sont périodiques<sup>88</sup>. En outre, certains pays émergents, à l'image de l'Afrique du Sud ou de l'Ukraine, ont également conduit des revues de dépenses.

#### A. Les objectifs des revues de dépenses

- **La consolidation fiscale** en identifiant des mesures d'économie qui réduisent le niveau ou le taux de croissance des dépenses publiques.
- **La création d'une marge de manœuvre budgétaire** pour tenir compte des nouvelles priorités politiques ou pour faire face aux pressions budgétaires émergentes.
- **La redéfinition des priorités des dépenses existantes** en passant de domaines peu prioritaires à des priorités plus importantes.
- **L'obtention d'un meilleur « rapport qualité-prix »** en identifiant les domaines où les dépenses sont inefficaces et où il est possible d'obtenir des résultats similaires avec moins de ressources.

La nécessité de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour répondre aux besoins de réforme à long terme se fait de plus en plus sentir dans **les économies avancées qui doivent faire face à la pression budgétaire à long terme due à l'évolution démographique**.

#### B. Le périmètre des revues de dépenses

##### 1. Les revues de dépenses exhaustives

**Les revues de dépenses exhaustives couvrent une grande partie des dépenses publiques totales et ne se limitent pas à des thèmes prédéfinis.** Ils sont généralement menés sur une base périodique, comme cela a été le cas au Royaume-Uni et en Irlande. Les examens complets peuvent permettre d'identifier les moyens d'atteindre les objectifs d'assainissement budgétaire en un seul processus mais demandent plus de ressources et d'engagement.

##### 2. Les revues de dépenses ciblées

<sup>88</sup> OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2021

Les revues de dépenses ciblées se limitent à l'examen de catégories prédéfinies, par exemple :

- **Les revues de programmes.** Ces revues permettent de réaliser des économies stratégiques (en éliminant ou en réduisant le programme) ou des économies d'efficacité (en réduisant le coût de la prestation des services dans le cadre du programme). Elles ont tendance à se limiter à une seule administration ou agence.
- **Les revues de politiques publiques.** Ces revues portent sur une politique spécifique, comme les prestations sociales, l'enseignement supérieur ou les politiques liées au climat. Elles peuvent concerner plusieurs agences et visent généralement à réaliser des économies en améliorant l'efficacité et l'efficacités en éliminant les doubles emplois.
- **Les revues de processus.** Ces revues portent sur des processus opérationnels spécifiques qui concernent généralement l'ensemble de l'administration - par exemple, les processus d'achat, les systèmes informatiques et la gestion des ressources humaines. Les revues de processus visent à améliorer l'efficacité.
- **Les revues d'agences.** Ces revues portent sur l'ensemble d'une organisation gouvernementale (ministère ou agence) et peuvent couvrir tous les programmes et processus de l'agence. Elles visent généralement à réaliser des économies d'efficacité.

**Les revues de dépenses ciblées peuvent être verticales**, c'est-à-dire qu'elles portent sur tout ou partie des dépenses d'un ministère ou d'une agence gouvernementale. Les revues verticales menées par les différents ministères chargés des dépenses peuvent être plus simples à réaliser sur le plan administratif, mais elles limitent les possibilités d'établir des priorités pour l'ensemble du gouvernement.

**Les revues de dépenses peuvent aussi être horizontales**, c'est-à-dire porter sur une catégorie particulière de dépenses ou d'objectifs politiques qui sont évalués pour l'ensemble du gouvernement (ex : les dépenses liées au climat). Les revues horizontales peuvent aider à mieux identifier les activités faisant double emploi, mais elles sont également plus lourdes à gérer car elles recoupent des responsabilités administratives différentes.

Certains pays, comme le Canada et les Pays-Bas ont combiné différents types de revues des dépenses pour atteindre différents objectifs. Par exemple, les Pays-Bas ont **combiné un processus annuel continu de revues ciblées avec des revues exhaustives occasionnelles** en 1981 et 2009, lorsque le pays a dû faire face à d'importants besoins de consolidation.

### **C. La gouvernance des revues de dépenses**

Les revues de dépenses peuvent être conduites selon différents modèles :

- (i) Les ministères dépensiers examinent les dépenses et proposent des mesures pour une revue centrale (approche « *bottom-up* »)
- (ii) Des entités indépendantes ou des agences centrales, telles que le ministère des finances, dirigent la revue
- (iii) Les ministères dépensiers et les ministères des finances sont conjointement impliqués dans le processus de revues (les revues "conjointes")

**Les revues conjointes, dans lesquels toutes les entités gouvernementales concernées sont étroitement impliquées, s'avèrent être les plus efficaces** et offrent des options de développement plus réalistes. Cela s'explique par une combinaison de facteurs, notamment la

facilité d'accès à l'information, l'adhésion des principales parties prenantes et la garantie que les personnes responsables de la mise en œuvre ont été impliquées dans sa conception.

Une gouvernance bien organisée facilite la conduite d'une revue de dépenses, elle inclut :

- **Un organe de décision** chargé d'approuver la portée et les objectifs de la revue.
- **Un comité de pilotage** chargé de fournir des orientations stratégiques aux équipes d'examen et de résoudre les différends.
- **Un secrétariat** pour coordonner le processus et fournir des conseils sur la méthodologie (typiquement un département spécialisé du Ministère des Finances)
- **Les équipes chargées de la revue de dépenses** : elles entreprennent le travail technique de la revue de dépenses, y compris la conduite de l'analyse, l'élaboration des propositions politiques et la rédaction du rapport final.

#### **D. La mise en œuvre des revues de dépenses**

Une revue de dépenses comporte généralement plusieurs étapes clés : (i) la définition des objectifs ; (ii) l'identification des possibilités d'économies sur la base d'une analyse approfondie ; (iii) la décision quant aux mesures à inclure dans le budget ; (iv) la mise en œuvre.

##### **1. Établir le cadre et les objectifs**

Le cadre régissant la conduite des revues de dépenses doit (i) fournir des objectifs clairs pour la revue ; (ii) déterminer la portée de l'examen en termes de domaines de dépenses et d'unités administratives à couvrir ; (iii) définir le processus, les rôles et responsabilités, et l'approche de mise en œuvre ; et (iv) définir les résultats à fournir.

**Poser des cibles claires permet bien souvent de relever les ambitions et d'optimiser les résultats.** Les objectifs de réduction de dépenses doivent idéalement être posés à horizon 3-4 ans, afin de permettre une planification réaliste et cohérente à moyen terme. Par exemple, le cadre de revue de dépenses des Pays-Bas exige que les équipes élaborent un menu d'options, dont au moins une implique une réduction de 20 % des dépenses au cours de la période de quatre ans à venir.

##### **2. Analyser les dépenses et proposer des options politiques**

Les dépenses peuvent être analysées sous différents aspects :

- **L'adéquation de la dépense** pour déterminer dans quelle mesure elle est alignée sur les priorités de la politique gouvernementale.
- **L'efficacité de la dépense** pour évaluer dans quelle mesure elle permet d'atteindre les objectifs visés.
- **L'efficience ou le rapport cout-efficacité de la dépense** pour déterminer si des réalisations ou des résultats similaires pourraient être obtenus avec moins d'intrants ou par l'application de processus de production différents.

**La revue de dépenses se doit de développer des options à soumettre à l'arbitrage du décideur politique**, en présentant les implications budgétaires à court, moyen et long terme de chaque décision, mais également les impacts sociaux-économiques, en mentionnant les secteurs, zones et groupes sociaux concernés.

#### **E. Meilleures pratiques en matière de revues de dépenses d'après le FMI**

D'après les études comparatives réalisées par le FMI , les revues de dépenses efficaces combinent souvent les facteurs suivants :

- Le gouvernement s'approprie le processus et s'y engage politiquement.
- Des buts stratégiques clairs et des objectifs d'économies sont fixés dès le début du processus.
- - Des critères, des modèles et des orientations sont disponibles pour la conduite de la revue afin de faciliter une évaluation comparable des options, avec un accent sur la mise en œuvre et le suivi des progrès réalisés.
- - Un leadership clair du ministère des finances dans la coordination du processus et une structure bien gouvernée qui définit les principales responsabilités, les résultats attendus et les mécanismes de prise de décision.
- - Les équipes de revues impliquent un large panel de parties prenantes, favorisant notamment la communication avec les ministères de tutelle.
- - Les connaissances internes sont combinées à des points de vue externes avec des experts qui remettent en question le statu quo.
- - Une perspective à moyen terme est adoptée pour assurer des économies durables en évitant les options qui génèrent des économies à court terme sans prise en compte du long terme.
- - Les revues de dépenses sont intégrées au processus budgétaire.

## **II) OCDE, *Best Practices for Spending Reviews* (2020)**

**Les meilleures pratiques mettent en évidence les caractéristiques essentielles communes à l'utilisation réussie des revues de dépenses.** Elles identifient les éléments qui contribuent à la nature durable des revues de dépenses et qui aident efficacement les gouvernements à gérer les pressions sur la viabilité budgétaire et la hiérarchisation des objectifs gouvernementaux.

Les objectifs d'une revue de dépenses sont les suivants :

- i. Permettre au gouvernement de gérer le niveau global des dépenses.
- ii. Réaffecter les dépenses en fonction des priorités du gouvernement.
- iii. Améliorer l'efficacité des programmes et des politiques.

L'OCDE <sup>89</sup> a ainsi dégagé, à partir de l'analyse comparée des revues de dépenses de ses pays membres, les « meilleures pratiques » suivantes :

### **1. Formuler des objectifs clairs et préciser le champ d'application des revues de dépenses**

**Les objectifs d'une revue de dépenses doivent être communiqués dès le départ et encadrés par des termes de référence formels.** Les termes de référence doivent clairement exprimer les objectifs, la portée, les principales tâches, la structure de gouvernance et l'accès à

---

<sup>89</sup> Álfurín Tryggvadóttir, *OECD Best Practices for Spending Reviews*, OECD Journal on Budgeting, 2022

l'information, les résultats attendus, le calendrier et les étapes, ainsi que les ressources disponibles pour la revue.

**Les gouvernements devraient planifier régulièrement et périodiquement des revues de dépenses.** Cependant, il n'est pas souhaitable de procéder chaque année à une revue approfondie de tous les domaines de dépenses publiques, car cet effort ferait double emploi avec les revues de dépenses antérieures, et un ministère ne dispose pas de suffisamment de temps pour mettre en œuvre les décisions prises à l'issue d'une revue antérieure.

**Le champ d'application optimal d'une revue de dépenses doit être le fruit d'un équilibre.** Tandis qu'un champ d'application large peut accroître la portée de l'analyse et l'adhésion des parties prenantes, améliorer la disponibilité des données et la collaboration entre les ministères, il peut aussi entraver le développement d'analyses plus approfondies et plus percutantes. Les revues interministérielles peuvent être complexes, mais elles peuvent aussi améliorer la coordination et identifier les chevauchements entre les ministères.

## **2. Identifier les rôles distincts de la politique et du service public dans le processus de revue de dépenses**

**Le leadership et le soutien politique sont essentiels pour assurer la viabilité et la durabilité des revues de dépenses.** Ce leadership est particulièrement important au début, lorsque les objectifs et la portée des revues sont définis, et à la fin, lorsque les décisions finales sur l'adoption des recommandations sont prises. C'est généralement au début d'un mandat politique que le soutien politique en faveur des revues de dépenses est le plus fort.

**Il est important d'établir une collaboration étroite entre le ministère des finances et les ministères de tutelle,** à la fois pour renforcer la capacité à mener des revues de dépenses et pour créer la confiance et un sentiment d'appropriation du processus. Par ailleurs, il est essentiel que le personnel du ministère des finances ait une expertise dans la réalisation de revues de dépenses et comprenne les défis auxquels est confronté le ministère de tutelle qui fait l'objet de la revue.

## **3. Mettre en place des dispositions claires en matière de gouvernance tout au long du processus de revue de dépenses**

**Une structure de gouvernance claire à tous les stades du processus de la revue de dépenses est essentielle à leur réussite.** Un double dispositif de gouvernance peut être mis en place : un groupe de pilotage est chargé de superviser le processus et un groupe de travail de mener à bien les opérations quotidiennes de révision des dépenses.

- **Un groupe de pilotage supervise le processus de révision.** Il présente les résultats et les recommandations aux ministres concernés, qui en discutent au sein du cabinet. Le groupe de pilotage assigne également des tâches au groupe de travail, et supervise et coordonne sa contribution.
- **La capacité analytique d'une revue de dépenses est concentrée dans le groupe de travail.** Ils analysent les sujets en fonction des objectifs de la revue de dépenses, préparent des options basées sur l'efficacité, l'efficacéité et l'optimisation des ressources et proposent des recommandations au groupe de pilotage.

## **4. Assurer l'intégration dans le processus budgétaire**

**Les revues de dépenses devraient être systématiquement intégrés dans la préparation du budget du gouvernement.** Ce lien avec le processus budgétaire permet de relier les recommandations issues des revues de dépenses aux processus de gestion budgétaire et d'appropriation du gouvernement. La plupart des pays de l'OCDE lient le processus de revue de dépenses au processus budgétaire annuel ou au cadre de dépenses à moyen terme.

**En effet, un horizon à moyen terme (3 à 5 ans) peut renforcer l'efficacité des revues de dépenses en augmentant l'éventail des options** que les gouvernements peuvent envisager par rapport à une seule année. Dans de nombreux cas, les conclusions d'une revue des dépenses ne peuvent être mises en œuvre qu'à moyen terme, notamment lorsqu'il s'agit de repenser la prestation des services publics et de proposer des changements législatifs.

**Les évaluations et les audits de performance réalisés par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent fournir des informations précieuses et devraient être disponibles pour la conduite des revues de dépenses.** Inversement, la revue de dépenses est un mécanisme important pour améliorer la disponibilité et la qualité des informations utilisées au cours du processus de préparation du budget.

#### **5. Mettre en œuvre les recommandations de manière responsable et transparente**

**Les revues de dépenses doivent se conclure par des recommandations claires.** Afin de soutenir la préparation des recommandations, les analyses effectuées par le groupe de travail peuvent inclure des scénarios et des options à prendre en considération.

**Les ministères compétents sont responsables de la mise en œuvre des conclusions des revues de dépenses,** en coordination avec le ministère des finances.

#### **6. Assurer une transparence totale des rapports des revues de dépenses**

**Les rapports finaux et les conclusions d'une revue de dépenses doivent être rendus publics** car cela facilite leur mise en œuvre effective et accroît la transparence des décisions budgétaires. De même, les documents d'orientation doivent être accessibles au public. En effet, une communication claire sous-tend l'intégrité du processus.

#### **7. Mettre à jour périodiquement le cadre de la revue de dépenses**

**Le cadre de la revue de dépenses doit tenir compte des changements intervenus dans l'environnement dans lequel il opère** et réfléchir aux forces et aux faiblesses potentielles observées dans le cadre actuel. Chaque revue de dépenses devrait permettre de tirer des leçons de l'expérience acquise, afin d'éclairer les futures revues dans le cadre de l'orientation politique du gouvernement.

### **III) OCDE, Points clés du Panorama des administrations publiques (2021)**

#### **Revue des dépenses**



**En 2020, 31 pays de l'OCDE sur 37 (84 %) déclaraient effectuer des revues des dépenses :** dans 20 pays sur 31 (65 %), ces revues sont annuelles, et dans les 11 pays restants (35 %), elles sont périodiques.

Les objectifs des revues des dépenses sont les suivants : a) permettre aux autorités publiques de gérer le niveau global des dépenses ; b) aligner les dépenses sur les priorités gouvernementales et c) améliorer l'efficacité des programmes et des politiques.

**L'appropriation et l'engagement politiques jouent un rôle crucial dans l'efficacité des revues des dépenses ;** ce sont des conditions nécessaires à la fois pour assurer une bonne coopération au sein des administrations tout au long du processus et pour permettre la prise de décisions sur les objectifs et la portée des revues et les recommandations à adopter.

### **Attraction et recrutement des agents publics**

**L'OCDE a élaboré un nouvel indicateur composite sur le recours à des pratiques proactives de recrutement par l'administration** de candidats dotés des compétences nécessaires. L'indicateur tient compte aussi de la capacité des employeurs à égaler les salaires qui se pratiquent sur le marché.

19 sur 32 pays de l'OCDE (59%) évaluent les compétences analytiques/cognitives des candidats au moyen d'épreuves standardisées et 20 (62%) d'entre eux le font à l'aide d'entretiens. Dans 24 pays de l'OCDE (75%), les compétences comportementales sont évaluées par des entretiens.

Attraction et recrutement vont de pair : les administrations ne peuvent plus se permettre d'attendre que les candidats viennent à elles. **Les pays en tête prennent des mesures concrètes pour déterminer leurs candidats cibles et concevoir des stratégies spécifiques pour les atteindre. Une telle démarche peut se révéler plus difficile dans des systèmes d'évolution de carrière cloisonnés qui privilégient des épreuves standardisées.**

### **Encadrement de la haute fonction publique**

**L'OCDE a récemment élaboré un modèle analytique qui recense deux ensembles d'actions à mener nécessaires à l'encadrement de la haute fonction publique :** le développement des capacités de leadership, et la gestion de la performance et de la responsabilisation, inclus dans un indice pilote.

Afin de développer les capacités de leadership, il s'agit notamment de définir ces capacités et d'embaucher des individus dotés de ces compétences ; et d'offrir des possibilités d'apprentissage et de perfectionnement adressées aux dirigeants. Les actions pour gérer la performance et la responsabilisation sur les résultats incluent notamment l'utilisation de solides systèmes d'évaluation des performances et de cadres de responsabilisation.

### **Association des parties prenantes**

**Les pays de l'OCDE ont plus tendance à consulter les parties prenantes sur les projets de réglementations et plus rarement à un stade précoce.** Dans de nombreux cas, le public ne prend connaissance de la tenue de consultations qu'après son annonce sur un site web. Les entreprises et les citoyens n'ont pas le temps de consulter constamment les sites web de

l'administration publique pour se tenir au courant des prochaines consultations, d'où la nécessité pour les pays d'adopter une approche plus proactive.

**À titre d'exemple, 8 pays de l'OCDE informent systématiquement les parties prenantes par e-mail pour annoncer la tenue de consultations, tandis que 20 autres utilisent occasionnellement ce moyen de communication.** Le recours à des consultations virtuelles a nettement progressé depuis 2017, passant de 13 à 23 pays de l'OCDE pour les consultations à un stade précoce, et de 15 à 21 pays pour les consultations à un stade avancé.

### **Analyse d'impact de la réglementation**

**Plusieurs pays de l'OCDE et pays candidats à l'adhésion ont encore des progrès à faire lorsqu'il s'agit de tenir compte des effets de la réglementation sur les facteurs sociaux et environnementaux.** Ce d'autant plus que de tels impacts sont souvent évalués de manière décousue et que des évaluations basées uniquement sur des critères économiques ne permettent pas toujours de déceler les effets involontaires potentiels.

### **Évaluation ex post**

**Seul un tiers des pays de l'OCDE ont l'obligation systématique d'effectuer des évaluations ex post, ces chiffres étant essentiellement inchangés depuis 2014.** Dans une certaine mesure, cela n'a rien de surprenant : souvent les gouvernements s'inquiètent des retombées politiques et économiques s'il est démontré que leurs décisions passées étaient « mauvaises ».

### **Gouvernement ouvert**

**Le gouvernement ouvert** (c'est-à-dire l'ouverture de l'administration) est une culture de gouvernance **qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes**, au service de la démocratie et de la croissance inclusive (OCDE, 2017).

En 2020, **29 pays de l'OCDE sur 31 (93 %)** et trois autres économies (le Brésil, le Costa Rica et la Roumanie) participant à l'enquête sur le gouvernement ouvert **avaient établi des lignes directrices sur les données publiques ouvertes**, et 25 pays de l'OCDE (80 %) et trois autres pays en avaient mis en place portant sur la participation des citoyens et des parties prenantes.

En 2020, **27 pays de l'OCDE sur 32 (85 %)** et deux autres économies (le Brésil et la Roumanie) qui ont participé à l'enquête sur le gouvernement ouvert **avaient mis en place des portails participatifs centraux** utilisés par les ministères de l'administration centrale et (ou) fédérale affichant des projets de consultation et de participation publiques.

Dans l'enquête sur le gouvernement ouvert, **18 pays de l'OCDE sur 32 (56 %)** ainsi que le Brésil **disposent d'un organisme d'information indépendant doté d'un mandat spécifique en matière d'accès à l'information** tandis que dans 9 pays (28 %), comme la Finlande et la Norvège, la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information est supervisée par un organisme aux attributions plus larges. Enfin, **17 pays de l'OCDE (53 %)** et trois autres économies (le Brésil, le Costa Rica et la Roumanie) **confient cette mission à un organisme public central qui n'est pas indépendant du pouvoir exécutif.**

### Administration numérique

L'indice de l'administration numérique (*Digital Government Index, DGI*) évalue et étalonne le niveau de maturité des politiques relatives à l'administration numérique et de leur mise en œuvre selon une approche cohérente appliquée à l'ensemble de l'administration publique. Sa valeur s'échelonne entre 0 (le plus bas) et 1 (le plus élevé). Il est composé des six dimensions du cadre d'action de l'OCDE sur l'administration numérique (*Digital Government Policy Framework, DGPF*), toutes affectées du même coefficient de pondération (0.16) : conception numérique, secteur public fondé sur les données, administration plateforme, ouverture par défaut, fonctionnement axé sur l'utilisateur et proactivité.

En 2019, le DGI moyen dans les pays de l'OCDE était de 0.5, et 15 pays sur 29 dépassaient cette moyenne. La Corée (0.74), le Royaume-Uni (0.74) et la Colombie (0.73) ont obtenu les meilleurs scores dans cette édition. À l'inverse, la Grèce (0.35), l'Islande (0.28) et la Suède (0.26) affichent les scores les plus faibles. **La France a reçu le score de 0.57, à la 10<sup>e</sup> place sur 29.**

En 2019, 21 des 29 pays de l'OCDE (69 %) étaient dotés de corps chargés de coordonner, à l'échelon central ou fédéral, les projets TIC de l'administration publique, telles qu'un Conseil des directeurs de l'information ou d'autres organismes de même type.

La plupart des pays de l'OCDE sondés (22 sur 29, ou 76 %) ont mis en place des stratégies pour développer les compétences numériques des fonctionnaires. En 2019, seuls le Danemark, le Canada, la Grèce et le Royaume-Uni avaient adopté une politique spécifique unique de gestion des données dans le secteur public.

### Principaux résultats des pouvoirs publics

Selon l'enquête Gallup World Poll (GWP), **51 % des habitants des pays de l'OCDE avaient confiance dans leur gouvernement** en 2020, chiffre en hausse de 6.3 points de pourcentage par rapport à 2007 et de 6 points de pourcentage par rapport à 2019. Ce chiffre était d'environ 43% en France, en faible évolution depuis 2007. La progression moyenne de la confiance doit être analysée avec prudence car **la plupart des données ont été recueillies pendant la première vague de la pandémie et dénotent peut-être l'effet dit de « ralliement au drapeau ».**

Le *World Justice Project* évalue l'état de droit et établit des scores fondés sur huit facteurs - les limites aux pouvoirs de l'administration, l'absence de corruption, la transparence de l'État, les droits fondamentaux, l'ordre et la sécurité, l'application de la réglementation, la justice civile et la justice pénale.

Le facteur « limites aux pouvoirs de l'administration » évalue si différentes branches de l'État sont habilitées à soumettre l'administration à des contrôles et vérifications (autrement dit, si la redevabilité horizontale est effective). La moyenne de l'OCDE à cet égard s'établit à 0.74 (sur une échelle comprise entre 0, le score le plus bas, à 1, le plus élevé). Pour le facteur « droits fondamentaux », les pays de l'OCDE obtiennent un score relativement élevé (0.75 en moyenne). **La France a des scores légèrement inférieurs, quoique très proches, de la moyenne de l'OCDE pour ces deux facteurs.**

### Satisfaction à l'égard des services

En moyenne dans les pays de l'OCDE en 2020 :

- Le degré de satisfaction à l'égard des soins de santé s'est maintenu à 71 %, des niveaux similaires à ceux de 2010.
- 68 % des citoyens se disaient satisfaits du système éducatif, en augmentation de 1 point de pourcentage par rapport à 2010.
- Le niveau de confiance à l'égard du système judiciaire a atteint 57 %, en augmentation de 6 points de pourcentage par rapport à 2010.

### **Conception et prestation de services publics axés sur l'utilisateur à l'ère numérique**

Si 18 parmi 29 (62 %) des pays de l'OCDE se sont dotés de politiques spécifiques visant à impliquer les usagers dans le test et l'évaluation de leurs projets/initiatives numériques, seuls 15 (52 %) ont déployé des activités concrètes à cette fin (par exemple, dans le cadre de sessions de réflexion conceptuelle). Le nombre de ceux qui utilisent des indicateurs pour suivre la satisfaction des usagers des services publics numériques ressort encore plus restreint (14, ou 48 %).

En 2019, 18 parmi 29 (62 %) pays de l'OCDE déclaraient s'efforcer de tirer profit des technologies numériques pour assurer l'inclusion des personnes handicapées dans la prestation des services, et ils étaient 14 (48 %) à s'y employer pour les personnes âgées. Seulement 9 pays ont déployé de tels efforts aux fins de l'inclusion des femmes (31%), et 10 (34%) pour les minorités ethniques.

<p><b>Partie 2 – Comparaison internationale des pratiques en matière de revue de dépenses sur la base du sondage réalisée par l'OCDE en 2020</b></p>
--

**En 2021, l'OCDE a conduit une enquête<sup>90</sup> sur les pratiques des différents pays membres en matière de revues de dépenses au moyen d'un questionnaire relativement exhaustif composé de 20 questions « à tiroirs ». A l'issue du sondage, un certain nombre de pratiques et de méthodes récurrentes sont ressorties.**

#### **1. Intégration des revues de dépenses dans le processus budgétaire**

##### *a) Annualité et récurrence des revues de dépenses*

**De très nombreux pays de l'OCDE font des revues de dépenses annuelles, ou alors étroitement imbriquées avec le cadre budgétaire** (via un texte réglementaire générique comme au Canada, une pratique comme en Allemagne, ou un texte réglementaire annuel comme en Italie). Dans certains pays, comme au Danemark, la revue de dépenses fait partie du processus de budgétisation et est le fruit d'un travail collaboratif entre la direction du budget et le ministère concerné.

---

<sup>90</sup> OECD Spending Review Survey (2020)

**Par ailleurs, depuis 2015, le gouvernement allemand a inclus des revues de dépenses annuelles dans sa procédure « top-down » de préparation du budget fédéral.** Le cabinet fédéral choisit le thème de la revue de dépenses et charge le ministère des finances de procéder à cette revue en collaboration avec certains ministères de tutelle.

#### **Aux Pays Bas, des « menus » présentés au politique**

L'intégration des revues de dépenses dans le processus budgétaire est indirecte, l'objectif étant de fournir un « menu » pour la prise de décision politique. Le système néerlandais de revues de dépenses est essentiellement un exercice visant à identifier des options politiques bien documentées et à les inscrire à l'ordre du jour des décideurs.

**En revanche, le Royaume-Uni ne fait pas de revues de dépenses annuelles, mais tente d'inscrire ses réformes dans un cadre budgétaire pluriannuel.** De même en Australie, la revue de dépenses n'est pas non plus intégrée au processus budgétaire : la dernière en date, sur la période 2014-2017, a été très large. Cependant, un cadre a été mis en place pour poursuivre les efforts initiés, avec la création de deux comités structurels. De surcroît, le gouvernement intègre en général les résultats de la revue dans la budgétisation suivante.

#### *b) Facteurs de succès*

**Le fait d'inscrire la revue de dépenses dans un cadre budgétaire ou un cadre légal apparaît comme un facteur de succès.** En tous cas, l'absence de cadre budgétaire et normatif est identifiée comme étant une faille (ex : Pologne). Cependant, un cadre défini mais non accompagné de soutien politique adéquat n'est pas la garantie du succès du processus. En effet, dans les pays où il n'y a pas de cadre budgétaire, le soutien politique à haut niveau est nécessaire, et peut faire défaut : ainsi, les thèmes sont décidés conjointement par le ministère des finances et par le ministère de tutelle, avec intervention seulement ponctuelle du Premier Ministre.

**Les pays ayant inscrit leurs processus dans un cadre budgétaire et pour lesquels cela semble être plutôt un succès ont séparé la fonction budgétaire de la fonction de revue des process :** une entité distincte, au ministère des finances, est chargée de l'élaboration et du pilotage. Ses moyens sont permanents et ancrés dans le temps, par exemple :

- Une équipe d'une vingtaine de personnes au Canada ou en Allemagne.
- Une équipe plus resserrée (8 personnes) en Espagne.
- En Italie et en Suède, les équipes chargées de la revue sont celles de la direction du budget.
- En Australie, bien que le processus ne soit intégré qu'indirectement dans le processus budgétaire, le cadre de la dernière revue est resté en place et peut être réutilisé.

#### **De la difficulté de mener des revues de dépenses en Italie**

En Italie, les revues de dépenses sont conduites annuellement, avec un objectif affiché de réduction des dépenses publiques. Néanmoins, bien que ces revues soient institutionnalisées et bien intégrées au cycle budgétaire, elles rencontrent de nombreuses difficultés, notamment par manque de soutien politique.

En janvier 2023, le think tank « L'Observatoire des comptes publics », a publié une note intitulée « Pourquoi les revues de dépenses ne fonctionnent pas en Italie ? ». Cette note souligne d'une part l'instabilité des organismes chargés de superviser ce processus (ex : création en 2007 d'une Commission technique pour les Finances publiques, supprimée en 2008). D'autre part, la note déplore que la « rationalisation » des dépenses a davantage été réalisée via des coupes budgétaires « au rabot », et non pas sur la base d'une réelle revue de l'efficacité des dépenses.

Ainsi, la conduite des revues de dépenses est souvent difficile en Italie pour plusieurs raisons : manque de guidage, de moyens humains, de compétences, de temps, de soutien politique, de coopération des administrations, etc. Par ailleurs, la connaissance des règles et procédures administratives par les fonctionnaires est souvent insuffisante pour conduire des réformes ou réorganiser les processus.

## **2. Envergure du périmètre des revues de dépenses**

**Par rapport aux autres pays, la France se distingue par un périmètre très large de ses plans de modernisation.** Le périmètre étant plus large, il est parfois difficile de définir des objectifs budgétaires précis relatifs à la revue. Cet effort semble toutefois être fait dans plusieurs pays, même si ce n'est pas systématique : une ambition moins grande et une systématisation de la revue de dépense avec des équipes dédiées, stables et suffisantes semblent quand même constituer des facteurs de réussite.

**Par exemple, aux Pays-Bas, les revues de dépenses sont conduites annuellement, sur un périmètre assez flexible qui peut viser :** (i) un vaste domaine politique tel que la politique agricole ou le travail à temps partiel ; (ii) un sujet spécifique d'un ministère, (iii) un sujet interministériel ou un sujet véritablement horizontal tel que les subventions. **En général, ces revues de dépenses sont relativement limitées (entre 0 et 20% des dépenses totales du gouvernement).** L'année 2019/2020 a été une année particulière, puisqu'il y a eu un cycle spécial d'examens complets des dépenses.

### **Au Royaume Uni, des revues de dépenses larges et pluriannuelles**

Les revues de dépenses britanniques ont l'ambition large et transversale de couvrir de manière exhaustive les dépenses totales du gouvernement. Le gouvernement peut également établir un certain nombre de priorités politiques pour chaque revue. En effet, le processus de revues des dépenses n'est pas défini par la loi ; le gouvernement conserve ainsi une certaine flexibilité quant à la conception et à la conduite des revues des dépenses.

Le gouvernement britannique fixe, dans le cadre des revues de dépenses, les priorités budgétaires pour les trois années à venir. Celles de 2017 à 2022 insistent sur la nécessité de lier plus étroitement les dépenses publiques avec les performances associées. Afin de mener à bien cet objectif, le gouvernement a mis en place des *Outcome Delivery Plans* (ODPs), que chaque ministère doit publier annuellement afin de détailler la stratégie mise en place pour atteindre ces objectifs. Les progrès sont régulièrement présentés au cabinet du Premier Ministre, et partagés entre les ministères pour renforcer le principe de *departmental accountability*.

Les revues de dépenses sont dirigées par le Trésor britannique, et constitue le principal outil de fixation du cadre de dépenses à moyen terme (*Medium-Term Expenditure Framework* - MTEF). Par exemple, sur la période 2017-2022, le Royaume-Uni a conduit deux revues de dépenses : en 2020 et en 2021, dans le cadre de la pandémie de Covid-19 et de la mise en œuvre des dispositions du Brexit. La revue de dépenses 2021 a une portée pluriannuelle et fixe les budgets des ministères pour les trois années suivantes, jusqu'en 2024/25.

## **3. Contenus et objectifs des revues de dépenses**

Les mesures retenues dans les plans de modernisation sont variées et mobilisent l'ensemble des agents publics, elles visent à :

- **Limiter les doublons internes à l'administration et la réorganiser** (Pays-Bas, Danemark, Australie, Réforme Nouvelle gestion dans l'administration en Pologne) ;
- **Simplifier l'administration** (Pays-Bas) ;
- **Renforcer l'intégrité des fonctionnaires** (Danemark, programme spécifique aux Pays-Bas)
- **Améliorer l'attractivité de l'administration** (mesures d'équilibre vie pro-perso au Danemark ; sélection de 15 jeunes talents sur des dossiers stratégiques en Italie ; programme de révolution dans la FP en Pologne avec gestion RH basée sur les résultats).

**Le caractère impérieux de la réduction des dépenses publiques est assez variable suivant les pays**, dans la mesure où la réalisation d'économies budgétaire constitue assez souvent un objectif secondaire – comme au Canada, en Allemagne, en Espagne ou au Danemark. Néanmoins, le contexte conséquent à la crise du Covid-19 a remis à l'ordre du jour la nécessité de réduire les dépenses et de retrouver une trajectoire budgétaire saine dans bon nombre de pays.

Dans la plupart des pays, les revues de dépenses permettent **d'améliorer la structure du budget de l'État, de faciliter la redéfinition des priorités et de créer une marge de manœuvre budgétaire pour de nouvelles mesures.**

**Ainsi, la baisse des dépenses de l'administration apparait comme un objectif prioritaire en Italie par exemple**, où, sur la base du cycle budgétaire 2020-2022, un objectif d'économies totales d'1 Md € de réduction structurelle globale des dépenses a été identifié. Pour ce faire, un objectif a été assigné à chaque ministère, sur la base d'une évaluation technique de la composition de son budget.

#### **Au Royaume Uni, une charte de respect des règles budgétaires**

Au Royaume-Uni, le gouvernement a proposé de nouvelles règles budgétaires post-Covid, dans le cadre d'une « Charte de responsabilité budgétaire ». Ce nouveau mandat budgétaire exigerait que la dette nette du secteur public diminue d'ici la troisième année de la période de prévision glissante. Le gouvernement a également intégré le Public Value Framework, la recommandation centrale du rapport de Sir Michael Barber de 2017 intitulé *Delivering better outcomes for citizens*, afin de maximiser la valeur que le gouvernement délivre avec l'argent public.

#### **4. Composante numérique**

La numérisation de l'administration publique apparait comme un objectif phare des réformes de modernisation de ces dernières années au sein des membres de l'OCDE.

Par exemple, dans le cadre du **Plan de relance et de résilience de l'Allemagne**, lancé à la suite de la pandémie de Covid-19, le gouvernement fédéral s'est aligné sur plusieurs « objectifs phares » de l'UE, à horizon 2025. Notamment, l'Union a posé un objectif intitulé « Moderniser », avec notamment un projet d'identité numérique à l'échelle européenne.

En Allemagne, le plan prévoit la mise à disposition sous forme numérique de plus de 115 services publics fédéraux et de 100 services publics régionaux d'ici à 2022, conformément à la loi sur l'accès en ligne (3 milliards d'euros). Par ailleurs, le plan permettra de moderniser et d'interconnecter les registres afin de réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises et les citoyens (275 M€), ainsi que de créer la première plateforme nationale d'enseignement en ligne pour aider les apprenants à acquérir des compétences basées sur leurs parcours de formation individuels (630 M€).

Par ailleurs, **dans le cadre du Plan National de Relance et de Résilience (PNRR) de l'Italie**, 6,1 milliards d'euros sont prévus en faveur de la numérisation de l'administration publique, tandis que l'Espagne prévoit 3,2 Md€ d'investissement dans la numérisation de l'administration publique, dans les compétences numériques et l'inclusion numérique, dans la cybersécurité et dans la connectivité. De même, la Pologne compte allouer 7 milliards au profit de la transition numérique (soit 20% de l'enveloppe européenne de facilité de reprise et de résilience).

## **5. Définition du calendrier**

Plusieurs pays assortissent leur revue d'une feuille de route et d'un calendrier précis, comme au Canada, en Suède, au Danemark (pour lequel toute revue s'accompagne d'ailleurs in fine de recommandations publiées) et aux Pays-Bas (même si la mise en œuvre n'est pas expressément surveillée, dans la mesure où il s'agit d'un « menu » soumis à la décision politique).

En outre, la plupart des rapports des revues de dépenses contiennent des objectifs budgétaires chiffrés ainsi que des recommandations qualitatives de politiques publiques pour réduire les chevauchements et améliorer la coordination et l'efficacité de l'administration.

## **6. Organisation au niveau national**

Dans les pays les plus performants, les ministères de tutelle sont souvent impliqués directement dans les réflexions, avec des groupes de travail réguliers (ex : Pays-Bas, Allemagne, Canada). En revanche, au niveau local, aucune méthode spécifiquement bien établie ne semble se dégager : les initiatives sont le plus souvent absentes, ou alors isolées et autonomes (Allemagne, Suède et Espagne), à l'exception du Canada qui réalise régulièrement des examens départementaux sur des thèmes horizontaux.

Une équipe dédiée et stable permet de concevoir la revue de dépenses, avec des outils bien établis pour en définir le périmètre et la méthode. Toutefois, une équipe dédiée seule ne suffit pas. C'est d'ailleurs en général le gouvernement qui valide le périmètre et la méthode, c'est pourquoi une impulsion politique forte est nécessaire. La mise en œuvre du plan repose souvent sur une équipe ou un groupe de travail ad hoc, spécialement constitué pour la revue et qui associe souvent les autres ministères (comme par exemple au Royaume-Uni, en Allemagne, au Canada ou en Australie).

### **La gouvernance claire et transparente des revues de dépenses en Allemagne**

Concernant la gouvernance des revues de dépenses, le gouvernement allemand nomme un comité de pilotage présidé par le vice-ministre du ministère des finances responsable du budget fédéral. Le comité de pilotage détermine les règles, la mission et le processus de la revue de dépenses.

Une unité centralisée permanente, qui fait partie du département du budget du ministère fédéral des finances, est le moteur de la planification et de la conception des revues (la compilation et l'évaluation des données et des informations, la préparation d'une liste de sujets possibles à examiner, etc.). Cette unité, composée de 25 personnes, soutient le groupe de travail et le groupe de pilotage.

## **7. Implication des citoyens et des différentes parties prenantes**

Dans la conduite des revues de dépenses, le fait d'associer les citoyens à la revue de dépenses apparaît comme une démarche un peu formelle et non décisive. Néanmoins, plusieurs initiatives ont émergé, comme en Allemagne où le ministère fédéral des affaires étrangères s'est engagé à mettre en place un *PeaceLab* pour élargir l'engagement des citoyens dans l'élaboration de la politique étrangère.

Par ailleurs, les Journées politiques de la jeunesse (JPT21) se sont déroulées en ligne en mai 2021, avec la participation d'environ 500 jeunes. Les JPT21 ont donné lieu à cinq dialogues



au cours desquels les jeunes ont pu discuter avec les ministres et la chancelière de sujets tels que la politique numérique, le dialogue entre les générations, la protection du climat et la crise de la démocratie.

## **8. Autres moyens déployés pour le succès des revues de dépenses**

En cas de difficultés à mettre en œuvre les mesures, notamment par manque de compétences en interne, des moyens financiers et juridiques spécifiques peuvent être mobilisés :

- **Des consultants internes** (ex : Cour des comptes en Allemagne, agence relevant du ministère des finances aux Pays-Bas)
- **Des consultants externes** (des partenariats avec des entreprises « techniques » peuvent être sollicités, comme le fait la Suède en matière de développement de logiciels)
- **Des experts ou des chercheurs** (comme en Allemagne)
- **Des fonds spécifiques** (ex : Regulator's Pioneer Fund au Royaume-Uni)
- **Des moyens humains supplémentaires** (comme la « *flexi-team* » en Allemagne)

### **Au Danemark, le renforcement des compétences RH en matière de modernisation**

En fonction de la portée et de la complexité de la revue de dépenses, des consultants internes (par exemple, de l'unité analytique du "konomistyrelsen", une agence relevant du ministère des finances) ou externes peuvent être impliqués.

Le gouvernement danois a lancé une stratégie de numérisation 2016-2020 pour accélérer la transition numérique de l'administration danoise. Parallèlement, elle a lancé en 2019 la Stratégie de compétences pour le secteur public, qui vise à améliorer les compétences numériques des fonctionnaires danois. Elle prévoit notamment de développer des programmes de formation et de sensibilisation aux technologies numériques pour les fonctionnaires.

## **9. Évaluation des revues de dépenses**

**Même si l'estimation du degré d'efficacité d'une mesure via des indicateurs qualitatifs et quantitatifs semble être devenu un standard international, seul un tiers des pays de l'OCDE ont l'obligation systématique d'effectuer des évaluations ex post, ces chiffres étant inchangés depuis 2014.** Les méthodes de mesure de l'impact des revues de dépenses varient en fonction des pays :

- Mesure des coûts de mise en conformité supportés par les entreprises (Allemagne)
- Évaluation de la maturité numérique de la fonction publique (Danemark, Espagne, Suède)
- Le Royaume-Uni s'appuie sur les indicateurs des Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies
- L'Italie évalue ses plans à partir de rapports détaillés préparés chaque année en juin et transmis à la présidence du Conseil des ministres et au ministère des finances

### **La mesure du fardeau administratif au Canada**

Dans le cadre des initiatives du gouvernement du Canada visant à mesurer le fardeau réglementaire, les ministères doivent déclarer leur niveau de référence du fardeau administratif via une plateforme d'évaluation en ligne. La plateforme établie ensuite une corrélation entre le PIB d'une industrie et son niveau de fardeau réglementaire. Les résultats et les données sont disponibles publiquement

## **10. Articulation avec l'Union Européenne et les standards internationaux**

L'on observe l'émergence de standards internationaux et d'une certaine convergence entre pays membres de l'OCDE en matière de revues de dépenses.

**À titre d'exemple, a plupart des pays ont engagé de vastes plans de numérisation et de digitalisation de leur administration, souvent financés par les Plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) abondés « sous conditions de réalisation » par l'Union Européenne. Ces plans de numérisation comprennent souvent :**

- **Un volet « transparence ».** Le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) est une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive (OCDE, 2017). En 2020, 29 pays de l'OCDE sur 31 (93 %) avaient établi des lignes directrices sur les données publiques ouvertes, et 25 pays de l'OCDE (80 %) en avaient mis en place portant sur la participation des citoyens.
- **Une enveloppe pour former les fonctionnaires.** La plupart des pays de l'OCDE sondés (22 sur 29) ont mis en place des stratégies pour développer les compétences numériques des fonctionnaires. En 2019, seuls le Danemark, le Canada, la Grèce et le Royaume-Uni avaient adopté une politique spécifique de gestion des données dans le secteur public.
- **Des dépenses pour favoriser la transition numérique de l'administration** (Pays-Bas, Danemark, Espagne avec la mobilisation de l'intelligence artificielle pour automatiser les tâches, Allemagne avec la création d'un service administratif numérique, etc.)

L'UE, au travers des exigences imposées dans le cadre des PNRR, n'est pas la seule à exiger des revues de dépenses de la part des pays membres : par exemple, le *Commonwealth Performance Framework* exige des entités du Commonwealth qu'elles rendent compte de la réalisation des objectifs fixés pour les programmes de dépenses. Ainsi le Royaume-Uni a mis en place un outil numérique RH dédié pour la police, et l'Australie s'investit à travers la *Digital Transformation Agency*.

## **Annexe n° 2. Un exemple d'approche *bottom-up* accompagnée par la DITP :la réingénierie des process engagée dans les rectorats**

Faisant le constat d'une gestion des ressources humaines techniquement archaïque (locaux vétustes, absence de numérisation des dossiers agents, gestion en silo très centralisée, cogestion déséquilibrée, etc.) et peu conforme à son statut de premier employeur d'Ile-de-France (102 000 agents), le rectorat de Versailles a saisi l'occasion d'un projet immobilier de grande ampleur pour initier un vaste plan de modernisation managériale, avec un objectif d'évolution des pratiques RH.

Des objectifs ambitieux ont été fixés (devenir la première académie zéro papier etc.) dont l'atteinte impliquait une refonte de l'ensemble des process RH. Le rectorat a sollicité l'appui de la DITP dans le cadre de son programme d'excellence opérationnelle, avec pour objectif de réaliser 100% des démarches en ligne, limiter les demandes de pièces justificatives en adoptant le principe « dites-le nous une fois », adapter la gestion des carrières aux dispositions de la loi de transformation de la fonction publique, supprimer les tâches à faible valeur ajoutée pour réorienter du temps agent vers la RH de proximité. La DITP a mis à disposition du rectorat deux équipes de consultants extérieurs encadrées par ses propres experts, ce qui impliquait pour l'administration d'accepter de placer ses pratiques internes sous un regard extérieur et de surmonter ses réticences traditionnelles à cet égard, mais offrait l'avantage d'être mieux accepté de la part des équipes. Pour les agents, les réticences initiales venaient de la crainte de voir la démarche aboutir à une intensification des tâches doublée d'une réduction des effectifs. Le principe a donc été posé d'emblée que les gains de productivité réalisés seraient réalloués à l'accroissement de la qualité du service et aux tâches jusqu'ici négligées.

La réingénierie des process (« mouvement des professeurs du 2<sup>nd</sup> degré », « recrutement des personnels administratifs » etc.), a mis en œuvre la méthode *lean*. Les consultants ont accompagné les gestionnaires dans la réalisation de leurs tâches quotidiennes afin d'identifier les actes superflus. Cette implication au plus proche du terrain et de l'exécution a conduit les agents à réinterroger le sens de leurs missions. Elle a rapidement permis de libérer du temps consacré à d'autres missions (10 ETP), mais s'est toutefois heurtée à l'obsolescence du système d'information RH. Le rectorat a toutefois bénéficié de co-financements du fonds d'innovation et de transformation numérique pour développer un portail de gestion des demandes en ligne.

Au vu des résultats, la démarche a suscité l'intérêt d'autres rectorats (Lille, etc.), désireux d'accroître la qualité de leur gestion administrative, y compris au-delà du champ des ressources humaines. Elle s'est progressivement enrichie, notamment en associant les usagers internes au sein d'un panel constitué des parties prenantes clefs, ce qui n'était pas une pratique courante. La méthode est par ailleurs adaptée à l'ensemble des process de gestion.

L'administration centrale a appuyé ces initiatives, même si à l'origine elles ne correspondaient pas aux pratiques habituelles, avant d'en encourager la diffusion aux autres rectorats. Le secrétariat général a constitué une équipe permanente d'appui à la modernisation et a mis en place un parcours de formation interne consacré au *lean management*. De même, les rectorats impliqués ont pérennisé des emplois de consultants internes qui ont bénéficié d'un transfert de compétence de la part de la DITP et sont désormais constitués en réseau. Un des objectifs étant en effet d'acquérir une totale autonomie sur la démarche pour la propager à l'ensemble des rectorats, ce que ne permettaient pas les seuls moyens de la DITP. Cette refonte

des processus s'accompagne d'un chantier d'automatisation de certains actes de gestion, piloté par le secrétariat général.

Cet exemple illustre la manière dont une administration déconcentrée peut se saisir des différents outils mis à disposition par la DITP et la DINUM pour initier un programme de modernisation. Celui-ci peut ensuite se propager à d'autres services et, dès lors qu'il bénéficie du soutien de l'administration centrale, a fortiori quand celle-ci parvient à l'articuler avec son propre agenda de transformation (notamment sur les systèmes d'informations), constituer un puissant levier de modernisation.

### **Annexe n° 3. Textes de référence sur la modernisation de l'État 2017-2022**

#### **Rapports**

- La direction interministérielle de la transformation et de la fonction publique : organisation, mission et gestion, exercices 2018-2022, observations définitives, Cour des comptes
- Rapport du Sénat sur le recours aux cabinets de conseil, avec un passage sur l'appui à la transformation de l'administration

#### **Documents cadres et programmatiques**

- LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (voir l'article 22)
- Projet de loi de programmation des FP pour 2018 - 2022 et loi (voir notamment le rapport annexé)
- Etude d'impact PLPFP 2023-2027
- Stratégie nationale d'orientation de l'action publique, annexée à la loi ESSOC du 10 août 2018
- Discours du Président de la République à l'occasion de la convention managériale de l'État, 8 avril 2021

#### **Lois**

- Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (Essoc)
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
- Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap)
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS)

#### **Suivi des priorités gouvernementales (OVQ/RP/PPG)**

- Circulaire du 3 octobre 2019 sur le suivi des priorités de l'action gouvernemental (central) OVQ
- Circulaire du 3 octobre 2019 sur le suivi des politiques prioritaires de l'État en région
- Circulaire du Premier ministre du 18 novembre 2020 sur le suivi de l'exécution des priorités gouvernementales
- Circulaire 3259/SG du 19 avril 2021 feuille de route interministérielle des préfets + guide du préfet
- Circulaire du 19 septembre 2022 sur les politiques prioritaires du gouvernement PPG
- Discours de la Première ministre 3 mai 2023 sur PPG et les chantiers

#### **DITP et CITP**

- Décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
- Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique

#### **AP 2022**

- Circulaire PM du 26 septembre 2017
- Forum de l'action publique, résultats et principaux enseignements de la consultation des agents et usagers du service public
- Rapport CAP 2022

### **Organisation administrative**

- Circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace, prévoit de renforcer la responsabilité des directeurs d'administration centrale et de systématiser les feuilles de route ministérielles.
- Circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services public
- Circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation de ces administrations centrales
- Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail
- Décret n° 2019-760 du 24 juillet 2019 relatif aux secrétaires généraux des ministères et à la transformation des administrations centrales
- Circulaire 12 juin 2019 réforme de l'organisation territoriale de l'État [quatre objectifs : mieux répartir les missions entre les divers acteurs, réorganiser le réseau étatique, mutualiser les moyens et responsabiliser davantage les acteurs départementaux, collectivités et État.]
- Décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics
- Circulaire n°6251/SG du Premier Ministre du 10 mars 2021, « Accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'Etat dans les territoires »
- Secrétariats communs départementaux :
  - Décret 7 février 2020,
  - Circulaire n° 6104-SG du 2 août 2019 relative à la constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles
  - Plan d'action et de soutien pour les SG communs départementaux
  - Décret n° 2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles
- DREETS: Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
- Décret n° 2021-1393 du 27 octobre 2021 modifiant certaines dispositions relatives aux emplois de direction de l'État
- Décret n° 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'État

### **RH**

- Circulaire du 20 septembre 2021 DGAFP/DB sur la garantie de maintien de la rémunération en cas de mobilité au sein des services déconcentrés de l'État
- Circulaire 22 décembre 2021 : élargissement de la faculté de choix des collaborateurs et mise en œuvre du redéploiement de 3 % des effectifs
- Arrêté du 23 novembre 2022 sur CIA des préfets (article 5)

### **Simplification**

- Circulaire du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures en vigueur
- Circulaire du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives
- Circulaire du 12 septembre 2018 Poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives

- Décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires

### **Numérique**

- Circulaire n°6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources
- Plans d'action pour un gouvernement ouvert 2018-2020 & 2021-2023
- Plan national pour un numérique inclusif présenté le 13 janvier 2018 (cf. site mission société numérique)
- Feuille de route de la DINUM (intéressant pour les constats qu'elle pose)

### **Transition écologique**

- Circulaire n°6145/SG du 25 février 2020 : engagements de l'État pour des services publics écoresponsables.

### **Expérimentation**

- Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet
- Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet