



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

LE FONDS DE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE : UN BILAN INSAISSABLE IMPOSANT DES CLARIFICATIONS À L'AVENIR

Exercices 2018 à 2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 15 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

PROCÉDURES ET MÉTHODES	4
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	12
1 UNE VOCATION INITIALE PARTIELLEMENT DENATUREE PAR UNE TROP GRANDE DISPERSION DES PROJETS	13
1.1 Un socle mouvant d'objectifs dans un dispositif interministériel qui n'assure pas un suivi régulier de la programmation du FTAP	13
1.2 Un cadre procédural resserré à partir de 2023 pour accélérer la mise en œuvre du FTAP	14
1.3 Des interventions dispersées, une lisibilité d'ensemble du FTAP restreinte	16
1.3.1 Une typologie d'interventions difficile à caractériser, la prédominance des projets de transformation numérique	16
1.3.2 Une très grande dispersion des montants et des taux de financement accordés aux projets	21
1.3.3 La création d'enveloppes spécialisées : des objectifs le plus souvent pertinents au risque de nuire à la lisibilité d'ensemble du FTAP	19
1.3.3.1 L'aide à la transformation des services déconcentrés : une organisation mouvante, une traçabilité complexe, un relatif échec	21
1.3.3.2 Concentrateur et excellence opérationnelle : un soutien à la modernisation de processus administratifs par l'intervention du conseil interne de la DITP	22
1.3.3.3 Des « guichets numériques » pilotés par la Dinum, une aide au démarrage de projets numériques de faible ampleur	24
1.3.3.4 Fonds vert de l'État : une enveloppe à visée opérationnelle et immédiate, une mise en œuvre inutilement complexe	25
2 UNE EXTINCTION BUDGÉTAIRE IMPLICITE DEPUIS 2023, UNE EXÉCUTION FINALE EN DEÇA DES DOTATIONS ANNONCÉES	29
2.1 Un suivi financier insuffisamment rigoureux jusqu'en 2023	29
2.1.1 Un suivi par la direction du budget mal adapté	29
2.1.2 Un suivi budgétaire précisé dans les contrats de transformation, un resserrement drastique en toute fin de période	30
2.2 Des moyens budgétaires non corrélés aux besoins réels, une exécution en définitive très inférieure aux enveloppes annoncées	32

2.2.1 Un grave défaut de cohérence entre inscriptions budgétaires et exécution réelle du programme	32
2.2.2 Un niveau d'exécution du FTAP fin 2024 inférieur aux enveloppes annoncées.....	34
2.2.3 Des entorses aux principes budgétaires	35
2.3 Une clarification indispensable des conditions de clôture du FTAP, une dépense finale vraisemblablement inférieure à 800 M€.....	35
2.4 Des indicateurs budgétaires à la portée très limitée.....	37
3 UNE APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE DU FTAP COMPLEXE, LES CONDITIONS D'UNE EFFICACITÉ ACCRUE	39
3.1 Un impact global du FTAP difficile à caractériser	39
3.2 Un retour sur investissement sous forme d'économies directes : des résultats déclaratifs à la fiabilité sujette à caution	51
3.2.1 Une lisibilité restreinte des informations données par les lois de finances, l'absence de validation par la direction du budget des économies annoncées.....	51
3.2.2 Des modalités de calcul sujettes à interrogations	53
3.2.3 La faible fiabilité des données servant à estimer et suivre les économies	55
3.3 Les conditions indispensables à l'efficacité d'un éventuel nouveau fonds accompagnant la réforme de l'État.....	56
3.3.1 L'importance de privilégier un plan structurel de réforme de l'État.....	56
3.3.2 Les prérequis à la création d'un hypothétique nouveau fonds, issus des enseignements de la mise en œuvre du FTAP.....	57
ANNEXES.....	61
Annexe n° 1. Liste des abréviations	62
Annexe n° 2. Principes de sélection du cahier des charges 2018	63

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

La première chambre a inscrit à son programme de travail pour 2025 une enquête relative au bilan du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Notifiée le 9 janvier 2025, l'enquête s'est déroulée de janvier 2025 à mai 2025. L'instruction a principalement été conduite sur le fondement d'une recherche documentaire approfondie et d'entretiens, suivis de l'envoi de questionnaires, qui ont concerné :

- au ministère chargé de la réforme de l'Etat : la délégation interministérielle de la transformation publique ;
- au ministère chargé des comptes publics : la direction du budget ;
- au ministère chargé de la souveraineté numérique : la direction interministérielle du numérique.

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 15 septembre 2025, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Boudy, Blondy, Linquiér, Marcovitch, Gobelet, Von Lennep, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Barbé, conseiller maître et Mme Bernard, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Vareille, conseiller maître.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Après des politiques de réforme de l'État fortement charpentées, telles que la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2008 à 2012, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéaTE) en 2010, puis la modernisation de l'action publique à partir de 2011, les grands chantiers de réforme structurelle de l'État se sont essouffés. En 2017 est lancé le programme « Action publique 2022 » qui visait à améliorer la qualité des services publics, à moderniser l'environnement de travail des agents et à réduire les dépenses publiques. La Cour des comptes, dans un rapport publié en janvier 2024 intitulé « *La modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée* », en a dressé un bilan mitigé, estimant que son ambition réformatrice initiale s'était rapidement affaiblie.

C'est dans ce contexte qu'est créé en 2017 un fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), rattaché au Grand plan d'investissement (GPI) et intégré dans les actions suivies par le comité interministériel de la transformation publique (CITP), afin de soutenir et développer des projets de transformation des processus et modes de travail de l'État.

Ce nouveau fonds a une vocation interministérielle et est doté d'une enveloppe pluriannuelle de 700 M€ couvrant la période 2018/2022. Il est d'abord géré de façon partagée entre la direction du budget et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), puis à partir de 2021, seulement par cette dernière. En 2023, le FTAP sera prorogé jusqu'en 2025 et doté au total d'une enveloppe d'1,1 Md€.

Or le FTAP ne reçoit plus depuis 2024 que des ressources budgétaires destinées à solder les projets en cours, ce qui exclut la sélection de nouveaux projets et présage de son extinction, sans pour autant qu'une décision explicite ait été prise dans ce sens. Dans cette perspective, et après plusieurs rapports de la Cour des comptes qui émettaient des critiques ou interrogations sur les résultats de ce fonds, le présent rapport s'efforce de dresser un bilan d'ensemble de sa mise en œuvre.

La lisibilité d'ensemble des interventions du FTAP a souffert d'un cadrage trop large et instable

Le spectre très large du champ d'intervention du FTAP a mêlé à des orientations politiques stratégiques, telles que les actions suivies par le CITP et les soixante politiques prioritaires du gouvernement (PPG), des impulsions plus circonstanciées et des objectifs d'ordre technique. Alors que le FTAP a fait l'objet de nombreuses références dans la communication gouvernementale, notamment à l'occasion des CITP, un cadrage plus précis de son champ d'intervention a fait défaut : un ciblage sur certains secteurs publics en difficulté et sur certaines politiques prioritaires affichées par l'État aurait dû être privilégié.

Ces arbitrages auraient dû relever du CITP. Or le suivi du FTAP, qui était l'unique vecteur budgétaire interministériel et pluriannuel de la transformation publique, par les huit

CITP qui se sont succédé de 2018 à 2024, a été très inégal. Ainsi la mise en œuvre et les résultats du FTAP n'ont pas été l'objet de comptes-rendus systématiques et son extinction implicite n'a pas fait l'objet d'une décision prise par cette instance. Il en découle l'impression qu'au fil du temps, l'intérêt interministériel pour cet outil de modernisation publique s'est émoussé, relevant dès lors de la seule autorité des ministres chargés de la fonction et de la transformation publiques et du numérique.

La DITP, qui a pour mission d'accompagner et de suivre l'avancement des politiques prioritaires, à travers l'outil PILOTE, et dispose d'une agence de conseil interne, aurait pu centrer le FTAP sur les segments de l'action publique en grande difficulté et faire converger des moyens, à la fois budgétaires, d'audit et de conseil, en leur faveur. Or une logique de guichet, c'est-à-dire offrant l'opportunité de financements subsidiaires à des projets « sur étagère » sans effet de levier toujours avéré, s'est parfois imposée. Alors que le FTAP aurait dû être un catalyseur de projets, il a souvent été un fournisseur, souvent marginal, de financements complémentaires, ce que révèlent des taux de cofinancement modestes dans certains cas, inférieurs aux règles que le fonds s'était lui-même fixées.

Une typologie des projets difficile à caractériser, des sous-enveloppes spécifiques, parfois judicieuses mais qui ont fragmenté le fonds

Sur les cent quarante neuf projets qui ont été soutenus et formalisés par des contrats de transformation depuis 2018, cinq ont été annulés et 77% d'entre eux sont terminés en juin 2025. La création de sous-fonds spécialisés du FTAP (aides sous diverses dénominations aux services déconcentrés de l'État, aides dites « concentrateur » ou « excellence opérationnelle », aides aux projets numériques dites « guichets Dinum », ou enfin le Fonds vert de l'État (FVE)) a démultiplié les projets : ainsi les enveloppes successives destinées aux services déconcentrés totalisent près d'une centaine de projets ; le « concentrateur », une douzaine d'opérations ; les « guichets Dinum », 55 projets ; enfin le FVE, une kyrielle de petits projets (par exemple 83 projets pour le ministère de l'intérieur) regroupés dans 27 contrats de transformation. La lisibilité des objectifs et le périmètre d'intervention du FTAP s'en sont trouvés brouillés.

Conséquence d'un cadrage très ouvert, la typologie des actions du FTAP n'apparaît pas d'emblée en raison également du caractère naturellement polyvalent de certains projets, qui concourent simultanément à plusieurs objectifs : enjeux de politique publique, dématérialisation des démarches, simplification des processus, rationalisation des services, et recherche d'économies, etc. Un point commun à nombre de ces projets est la prédominance des démarches de transformation numérique, qui représentent près de 80% des dossiers financés.

La typologie des bénéficiaires du FTAP est elle aussi marquée par une forte diversité, même si certains ministères ont davantage profité du fonds que d'autres (29 % des financements pour des projets des ministères financiers). Cette caractérisation n'est pas non plus aisée à partir des montants financiers, tant le coût des projets (de quelques centaines de milliers d'euros à plus de 100 millions) que le montant des soutiens du FTAP, aux clés de financement diverses, s'inscrivent dans un éventail très ouvert. Ainsi les taux de financement oscillent entre 5% et 95%.

La déclinaison du FTAP entre plusieurs sous-enveloppes, qui au total ont été dotées de 1,1 Md €, a accru la dispersion de ses interventions. La justification de telles enveloppes est souvent pertinente : elle prend acte du manque de capacités budgétaires pour innover dans les services déconcentrés de l'État, de l'intérêt de créer des pilotes pour renouveler les modes de

travail, ayant vocation à être généralisés en cas de succès (c'est le cas pour les services des étrangers des préfectures ou des services des ressources humaines des rectorats). La création des « guichets Dinum » obéit à une logique identique en soutenant l'amorçage des projets numériques de faible et moyenne ampleur.

En revanche l'objectif du fonds vert de l'État (FVE) de financer directement dans les services de l'État des petits, voire de très petits équipements, est difficilement justifiable. Il s'agissait souvent d'équipements courants sans effet systémique sur le développement durable et la transformation des processus administratifs. La création du FVE, issue du plan de transformation écologique de l'État (novembre 2023), illustre le caractère mouvant des frontières du FTAP, modifiées en réponse à des orientations gouvernementales nécessitant la mobilisation rapide et conjoncturelle de financements publics.

Le *hiatus*, entre un suivi centralisé et détaillé des projets et le pilotage budgétaire défaillant du fonds, finalement résolu en fin de période

Dès son lancement, le FTAP a été géré selon un cahier des charges et des contrats de transformation aux contenus très précis : des jalons de réalisation liées à des cibles à atteindre, un protocole de comptes-rendus précis, une obligation méthodologiquement encadrée pour déterminer les économies attendues du projet. Enfin le programme budgétaire support du FTAP n'a jamais été déconcentré, à quelques exceptions près.

Or les opérations retenues durant les trois premières années, si elles respectaient formellement, les canons des contrats de transformation, se sont en pratique avérées insuffisamment matures, incapables d'être conduites dans les délais impartis (trois ans en général) en raison de leur grande complexité : certains projets lancés en 2018 et 2019 sont toujours en cours. Enfin le calcul des économies attendues, s'il a toujours été établi, était souvent fondé sur des extrapolations théoriques et complexes. Par ailleurs, la DITP n'avait que des moyens d'investigation restreints sur des données auto-déclarées par les bénéficiaires.

L'instauration d'une procédure contractuelle innovante et assez exigeante et d'une procédure budgétaire centralisée aurait dû éviter la gestion erratique des crédits. Ce ne fut pas le cas en raison d'un grave défaut de concordance entre, d'une part, les dotations budgétaires annuelles nouvelles, quasi forfaitaires jusqu'en 2021, combinées au report automatique des autorisations d'engagement non consommées d'une année sur l'autre (les mouvements cumulés des reports ont atteint 1,28 Md€ de 2018 à 2024), et, d'autre part, les besoins réels du FTAP, qui consommait faiblement et lentement les crédits qui lui étaient affectés. En 2020, les autorisations d'engagement atteignaient 545 M€ et en 2021, 428 M€, pour une consommation des crédits s'élevant respectivement à 72 M€ et 133 M€. Aussi 308 M€ d'autorisations d'engagement seront annulées.

Ce n'est qu'en 2023, face aux retards considérables pris dans l'exécution du FTAP, que sa gestion a été resserrée pour veiller à la maturité des projets et à la consommation de leurs crédits. La décision a finalement été prise de ne plus financer en 2024 de nouveaux projets et de consacrer les crédits annuels à solder les dossiers en cours. Cette décision a eu trois conséquences majeures : l'ouverture d'une enveloppe nouvelle de 300 M€ en 2023 (appelée FTAP 2) n'a finalement pas été concrétisée, l'extinction du FTAP était *de facto* entérinée, enfin la consommation finale du FTAP restera très en-deçà des dotations annoncées par les autorités gouvernementales, probablement autour de 800 M€ au lieu des 1,1 Md€ affichés.

Un effet transformant au cas par cas, un impact d'ensemble difficile à qualifier, des retours d'économies peu objectivables et traçables dans les arbitrages budgétaires

Le large éventail des projets soutenus par le FTAP conduit inévitablement à des effets transformants réels, mais d'intensité diverse selon les projets. Il est indéniable que chaque projet comporte une visée de transformation, mais l'effet de levier du FTAP est très variable : c'est une des limites de l'existence d'un tel fonds lorsqu'il intervient sur des projets « métiers » d'une grande complexité de mise en œuvre. Son impact est plus net quand son intervention financière est accompagnée par du conseil, en amont et en cours d'exécution. Au total son impact d'ensemble sur la transformation publique reste difficilement saisissable.

Quant aux retours en termes d'économies, malgré un appareillage parfois très conceptuel mis en place pour les estimer, ils demeurent peu objectivables pour plusieurs raisons. Tout d'abord certains projets n'induisent pas mécaniquement des économies directes et immédiates, même si à long terme des dépenses peuvent être évitées ; ensuite le recueil des économies est déclaratif et les gestionnaires du FTAP sont souvent dans l'incapacité d'en auditer la fiabilité ; enfin aucun lien direct n'a été établi entre les économies affichées en fin d'année par le FTAP et les procédures de suivi et d'arbitrage de la direction du budget, par exemple pour lier les gains de productivité déclarés, exprimés en emplois et les schémas d'emploi annuels de ministères. Dès lors, l'impact global sur la dépense publique demeure peu traçable dans les maquettes budgétaires des ministères.

Le niveau actuel des économies réalisées, estimé à 339 M€, est modeste au regard de la promesse d'économie affichée initialement à deux milliards d'euros, réduite de moitié par la suite. Si les périodes de comparaison ne sont pas identiques, faussant l'appréciation car certains projets ont une production d'économies très différée, il n'en demeure pas moins que les deux tiers des économies attendues restent encore à réaliser. Le taux de retour sur investissement, rapportant les économies aux apports du FTAP, ne prend toujours pas en compte le coût global des projets, pourtant tous financés sur fonds publics ; si la totalité des dépenses publiques était prise en compte, le ratio actuel de 1,5 ne s'établirait plus qu'à 0,53.

La création d'un éventuel nouveau fonds d'accompagnement des réformes doit être conditionné à la clarification de la gouvernance, des objectifs et de la méthode

Quelle que soit la qualité de la gouvernance d'un fonds relatif à la modernisation de l'État, le véritable levier de transformation et d'économies réside dans la définition d'une réforme structurelle de l'État et de ses politiques.

Malgré tout, si le choix gouvernemental était de prolonger le FTAP ou de créer un nouveau fonds destiné à la transformation publique, des enseignements devraient être tirés du bilan du FTAP pour accroître fortement l'efficacité du dispositif retenu.

Le pilotage d'un fonds de cette nature doit être assuré par une instance de haut niveau qui valide ses orientations, et ses interventions doivent être inscrites dans un périmètre précis, axé de préférence autour de transformations structurelles de grande ampleur, en priorité au bénéfice de secteurs publics en difficulté. Son mode opérationnel doit être encadré par des règles qui garantissent un degré élevé de sélectivité, grâce à des seuils d'intervention importants et respectés et à des taux de cofinancement importants, de telle sorte que l'effet de levier soit avéré et la possibilité donnée aux gestionnaires du fonds de peser sur la conduite des projets.

Dans une perspective d'optimisation de la dépense publique, conditionner les aides accordées par un fonds de modernisation aux retours sur investissement des projets impose de mettre en place un système d'audit des économies attendues et de leur traçabilité dans les comptes de l'État, et d'établir un lien plus clair avec la procédure de préparation budgétaire.

Enfin, il serait légitime d'envisager un mode de gestion plus délégué, de telle façon que l'autorité chargée du pilotage stratégique de la réforme de l'État et d'un éventuel fonds d'accompagnement de sa mise en œuvre puisse centrer son action sur l'accomplissement des projets de modernisation.

C'est le sens des recommandations suivantes qui forment un dispositif cohérent pour donner plus de lisibilité et d'efficacité à un éventuel nouveau fonds de réforme de l'État.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Arbitrer en 2025 la date de clôture du FTAP et son montant final ; faire entériner cette décision par le CITP.

Dans l'hypothèse de la création d'un nouveau fonds de modernisation de l'Etat :

Recommandation n° 2. (Secrétariat général du Gouvernement, direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Faire valider les principales décisions de mise en œuvre par une instance interministérielle de haut niveau compétente sur ce sujet.

Recommandation n° 3. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Fixer des objectifs ciblés sur des enjeux de réforme et de modernisation de l'État précis en priorisant des services publics en difficulté et en contractualisant ces objectifs avec les administrations concernées.

Recommandation n° 4. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Privilégier une forte sélectivité en fixant des seuils d'intervention et des taux de cofinancement élevés.

Recommandation n° 5. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Prévoir un dispositif d'audit des économies et les modalités de leur prise en compte dans la préparation des exercices budgétaires annuels.

INTRODUCTION

La création du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) a été décidée dans le cadre du grand plan d'investissement annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2017. Le fonds été intégré dans les actions suivies par le comité interministériel de la transformation publique (CITP) et dans le plan « Action Publique 2022 ». Il a été doté en 2018 de 700 M€ (FTAP 1) pour une période de cinq ans, puis prorogé en 2022 grâce à une enveloppe complémentaire de 80 M€. Le maintien du FTAP a été entériné *de facto* dans la loi de finances de 2023 qui a ouvert une nouvelle dotation de 330 M€ jusqu'en 2025 (FTAP 2). Au total ce fonds a été doté d'un peu plus d'un milliard et cent millions d'euros depuis 2018. Au fil du temps, il a été fractionné en diverses sous-enveloppes.

Le FTAP est le principal levier financier d'accompagnement de la transformation publique, « *destiné à mieux armer les administrations publiques pour mener à bien leurs projets de réformes et de transformation, en finançant les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles à fort potentiel d'amélioration du service rendu et de réduction durable des dépenses publiques* »¹. À ce titre, il est piloté et géré depuis 2022 par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) dont il est le principal programme budgétaire (programme 349 action 1). En outre le fonds a reçu pour objectif de sélectionner des projets ayant un retour sur investissement d'un euro d'économie pour un euro investi à horizon de trois ans.

Au début de 2025, 149 projets auront été inscrits dans la programmation du FTAP dont 77% sont terminés.

À travers divers rapports², la Cour des comptes a examiné la gestion et la performance du FTAP. Ses observations et recommandations ont toutes convergé vers trois constats récurrents : une dispersion excessive des projets retenus dont l'objet était parfois éloigné d'enjeux structurels de transformation publique, des retards importants dans leur réalisation entraînant une sous-consommation des moyens budgétaires prévus, une estimation des économies réalisées très perfectible et *in fine* peu convaincante.

Ces constats ont conduit la Cour des comptes à porter une appréciation d'ensemble sur le FTAP au moment où son extinction budgétaire, de fait, est amorcée et alors que la perspective de créer un nouveau fonds chargé d'accompagner la réforme de l'État a été évoquée par le Premier ministre en janvier 2025³.

Aussi le présent rapport examinera les projets de transformation soutenus par le FTAP (première partie), dont découlent les conditions de sa mise en œuvre budgétaire (deuxième partie), avant de conclure sur une appréciation de sa performance en termes d'appui à la transformation publique et de réalisation d'économies durables, comme à dégager des conclusions générales sur les conditions requises pour respecter la vocation initiale et garantir l'efficacité d'un fond de modernisation de l'État (dernière partie).

¹ Compte rendu du premier comité interministériel de la transformation publique du 1^{er} février 2018

² Les observations définitives relatives au contrôle organique de la DITP (février 2023), celles relatives à « La modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée » (janvier 2024) et enfin celles portant sur « les gains de productivité de l'État issus du numérique (décembre 2024) ont abordé selon des angles différents la mise en œuvre de ce fonds.

³ Discours de politique générale, 14 janvier 2025

1 UNE VOCATION INITIALE PARTIELLEMENT DENATURÉE PAR UNE TROP GRANDE DISPERSION DES PROJETS

L'instance interministérielle dont dépend le pilotage du FTAP a joué un rôle mineur dans sa mise en œuvre (1.1), qui peut être caractérisée en deux grandes périodes (1.2). La lisibilité des interventions du fonds (1.3), à partir d'une typologie déjà large de son champ d'actions, a été altérée par une grande dispersion des projets soutenus et un fractionnement en diverses sous-enveloppes.

1.1 Un socle mouvant d'objectifs dans un dispositif interministériel qui n'assure pas un suivi régulier de la programmation d'FTAP

La genèse des CITP est liée à la démarche « Action publique 2022 », lancée par le Premier ministre le 13 octobre 2017 et pilotée par le ministre de l'action et des comptes publics, en lien avec le secrétaire d'État chargé du numérique. La démarche est présentée comme poursuivant trois objectifs : améliorer la qualité de service en développant la relation de confiance entre les usagers et l'administration ; offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ; accompagner la baisse de la dépense publique. Le premier CITP a acté la création du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP), lui-même incorporé dans le Grand plan d'investissement annoncé en septembre 2017. Le nouveau fonds a reçu pour mission de soutenir des projets des administrations et de leurs opérateurs s'inscrivant dans les trois objectifs précédents.

Le 2^{ème} CITP (octobre 2018) a annoncé 17 projets lauréats du premier appel à projet pour un montant de 126 M€, le 3^{ème} CITP (juin 2019) a entériné la création d'une enveloppe destinée aux projets déconcentrés dite « organisation territoriale de l'État (OTE) », le 4^{ème} CITP (novembre 2019) a examiné le bilan des trois premiers appels à projets (63 projets pour 351 M€) et annoncé 710 M€ d'économies cumulées pour l'État entre 2019 et 2022 et 416 M€ d'économies annuelles pérennes. Le 5^{ème} CITP (février 2021) n'a pas fait mention du FTAP. Le 6^{ème} CITP de juillet 2021 confirme la création d'une enveloppe destinée aux projets déconcentrés, financée grâce à une enveloppe supplémentaire actée par la loi de finances pour 2022 (40 M€ sur 80 M€).

Un bilan des actions des CITP est réalisé en 2022 par la DITP : il mentionne deux axes (« *Placer les citoyens au cœur de l'action publique* » et « *Libérer les énergies publiques* ») qui sont composés de 55 cibles. Par ailleurs, à l'occasion de la validation des plans de transformation ministériels par le CITP d'octobre 2018, 66 « Objets de la Vie Quotidienne » (OVQ) ont été identifiés comme des politiques ou actions administratives à conduire (« à délivrer ») au plus près des usagers (« jusqu'au dernier kilomètre »). Ultérieurement les 66

OVQ sont devenus 83 réformes prioritaires sans que pour autant cette liste des 83 réformes ne soit publiée. Par une circulaire du 19 septembre 2022, 60 politiques prioritaires du gouvernement (PPG) sont finalement retenues, beaucoup d'entre elles correspondant, mais pas exclusivement, aux 55 cibles recensées dans le bilan du CITP.

Les deux derniers CITP, de septembre 2023 et d'avril 2024, ne mentionnent plus le fonds dans leur compte rendu de décisions alors même qu'il a été décidé en 2022 de prolonger le FTAP grâce à une dotation supplémentaire de 330 M€ (FTAP 2) devant couvrir la période 2023/2025. La décision prise en 2023 de ne plus lui accorder de crédits nouveaux, hormis ceux nécessaires à l'apurement des projets en cours, entraînant l'arrêt de la sélection de nouveaux projets en 2024 et l'extinction de fait du fonds à l'échéance de sa programmation ainsi figée, n'a pas été prise en CITP.

En pratique, la sélection et le suivi des projets lauréats du FTAP sont assurés par un comité d'investissement⁴ présidé par le ministre chargé de la réforme de l'État et, en cas d'empêchement, par le délégué interministériel à la transformation publique (DITP). Seuls les projets cofinancés pour un montant supérieur à trois millions d'euros sont systématiquement approuvés par le ministre chargé de la réforme de l'État.

En fait, le CITP n'a été ni une instance de décision des grandes orientations du FTAP, ni une instance à laquelle il est rendu compte systématiquement, exerce par exercice budgétaire, de la liste des projets financés, du niveau de consommation des crédits, ou des motifs des retards dans la réalisation de son programme. Ses comptes rendus ne font état que de façon irrégulière et partielle de l'organisation et de la situation du fonds, qui est pourtant l'unique support financier interministériel et pluriannuel de la transformation publique.

Par ailleurs le FTAP a été assis sur un vaste ensemble de politiques et d'actions, jamais formalisé et stabilisé dans un document de référence unique, validé par le CITP. Seuls les cahiers des charges successifs du FTAP préciseront sa démarche, alors qu'il s'agit de documents de travail ayant vocation à encadrer ses appels à projet.

Dès lors, le pilotage opérationnel du fonds interministériel et pluriannuel, doté progressivement de plus d'un milliard d'euros, a échappé à une gouvernance de haut niveau.

1.2 Un cadre procédural resserré à partir de 2023 pour accélérer la mise en œuvre du FTAP

Les principes du FTAP ont été précisés dans un premier cahier des charges en 2018 qui mentionne les critères d'éligibilité, classés d'une part en critères d'impact (« *bénéfice pour les usagers et/ou les agents* », « *potentiel de mutualisation et de répliquabilité* », « *retour sur investissement* »), et d'autre part en critères de conception et de réalisation (« *structuration du projet, capacité à le mener et, une fois achevé, à le gérer en interne* », « *respect des engagements de l'État au titre du programme services publics écoresponsables* » et « *qualité de l'association des usagers et des agents* »). Le cahier des charges de 2018 indique également que « *le financement apporté par le FTAP repose sur le principe d'un co-financement des coûts d'investissement et des coûts de fonctionnement concourant aux actions de transformation engagées* ». (Annexe 3 - principes de sélection des projets cahier des charges 2018).

⁴ Le comité d'investissement réunit la DITP, représenté par le délégué (accompagné du responsable du FTAP), la Dinum (direction interministérielle du numérique) représentée par le directeur ou la directrice interministérielle du numérique ou son représentant, la direction du budget représentée par le bureau de la politique budgétaire

La mise en œuvre du FTAP 1 a reposé sur des appels à projets, conformément aux recommandations du rapport de Jean Pisani-Ferry de septembre 2017, inspirateur du « Grand plan d'investissement » : neuf appels à projets (deux par an), plus une enveloppe déconcentrée appelée « organisation territoriale de l'État » (OTE). En moyenne, la clôture de l'exécution d'un appel à projets a demandé cinq ans au lieu des trois ans initialement prévus.

Le suivi du FTAP 1 a été perturbé par un partage des responsabilités entre la direction du budget et la DITP, loin d'être optimal car il a conduit à confier la gestion du programme budgétaire support du FTAP à la direction du budget, alors que son pilotage opérationnel (sélection et suivi des projets) relevait de la DITP. Il n'a été mis fin à cette situation qu'en 2021, la DITP recevant alors la pleine responsabilité budgétaire du fonds. Cette situation, en sus de la sélection de premiers projets parfois mal définis et au déploiement au long cours, a été à l'origine de retards très importants dans l'exécution budgétaire du fonds, indépendamment des effets de la crise sanitaire.

La crédibilité du FTAP comme outil de transformation publique en a été fortement altérée. Aussi, les exercices 2023 et 2024 ont été des années de remise en ordre de la méthode de programmation et de suivi des dossiers.

La reconduction du FTAP à compter de 2023 s'est accompagnée d'une révision des critères de sélection dans un nouveau cahier des charges pour tenir compte d'orientations complémentaires dans la transformation publique, par exemple la simplification des processus administratifs tant pour les agents que pour les usagers, combinée avec les techniques numériques. Surtout le second cahier des charges a eu pour objectif l'accélération de la consommation des crédits. Il est mis fin aux appels à projets pour une sélection « au fil de l'eau » et une aide à la conception des projets est prévue en cas de défaut de maturité des projets présentés. Les contrats de transformation non signés par le porteur du projet dans un délai d'un mois après l'avis favorable du comité d'investissement devront être abandonnés et l'absence de dépenses six mois après la signature du contrat de transformation mettra fin automatiquement à ce dernier avec reprise des crédits alloués.

Enfin, il est précisé lors de la mise en œuvre du FTAP 2 que la totalité des crédits devra être consommée avant la fin de 2025, limite valant également pour les projets antérieurs.

1.3 Des interventions dispersées, une lisibilité d'ensemble du FTAP restreinte

1.3.1 Une typologie d'interventions difficile à caractériser, la prédominance des projets de transformation numérique

Le premier cahier des charges a donné une illustration des projets pouvant être portés par le FTAP, dont le caractère opérationnel tranche avec des champs d'intervention *a priori* très ouverts :

Typologie illustrative de projets de transformation pouvant être financés par le FTAP

- **Les projets relatifs à la transformation des modes d'action publique et des administrations par le numérique** : création de services numériques, refonte de processus s'appuyant sur des outils numériques ;
- **Les chantiers de mutualisation des ressources et des dépenses (optimisation budgétaire)** : mise en place de centres de services partagés, mise en place de dispositifs d'économies à grande échelle ;
- **Les projets d'innovation** : financement d'expérimentations à très haut potentiel d'amélioration des services publics ;
- **Les projets de réorganisation, de fusion et de refonte des périmètres / missions** : suppression de doublons intra et inter administrations, accompagnement RH

Depuis sa création en 2017, le FTAP a soutenu 149 projets portés par des contrats de transformation signés (cinq ont été annulés) ; ce chiffre ne rend pas compte de la totalité des projets financés car certains contrats sont rattachés à des sous-enveloppes du FTAP et englobent de nombreux projets, souvent de moindre ampleur (contrats dits « concentrateur » et « *Lean* » ou « excellence opérationnelle », contrat déconcentré dit « Organisation territoriale de l'État OTE », enveloppe « Fonds vert de l'État », « guichets Dinum⁵ »). Le contenu de ces contrats spécifiques sera examiné en détail ci-après. Ils représentent au total plusieurs centaines d'opérations, parfois de niveau infime.

La DITP n'affiche pas une typologie précise des champs d'intervention du FTAP ; elle fait figurer dans les documents budgétaires des descriptions très générales : « Parmi les projets sélectionnés entre 2018 et 2022 un tiers des crédits est consacré à des projets de transformation interne, 15% des projets reposent sur l'apport des technologies de type « big data » ou de l'intelligence artificielle, 21% couvrent des enjeux de simplification de procédures, 13% concernent des projets de dématérialisation » (Rapport annuel de performance 2023). En réalité beaucoup de projets mêlent ces différents types d'intervention : les projets de transformation interne intègrent souvent les techniques de traitement des données et de dématérialisation des processus, en vue de simplifier les procédures pour les agents publics et les citoyens.

Les projets portant sur la transformation numérique des structures et des processus administratifs sont très majoritaires, de l'ordre de 80% de l'ensemble, et ce dès les premières années du FTAP. L'ouverture des « guichets Dinum » en 2023, placés sous le double pilotage de la Dinum et de la DITP, prolongera cette tendance.

Les projets de transformation numérique sont de nature très diverse, portant sur des systèmes d'information complexes et lourds (la « *procédure pénale numérique* », « *le numérique en détention* », « le projet Pilat de refonte du système d'information du contrôle fiscal de la DGFIP », le projet dit « *France identité numérique* » par exemple) ou des processus

⁵ Direction interministérielle du numérique

plus ciblés (la dématérialisation des demandes d'urbanisme ou celle des déclarations foncières par exemple, projet complexe et à forts enjeux) ; ils sont aussi relatifs à la création de nouvelles entités numériques (« *Health data hub* » (plateforme unifiée des données de santé) ou les *data center* des directions générales des finances publiques et des douanes), ou à la transformation numérique de services (par exemple pour le service de santé au travail).

Les projets qui portent sur la réorganisation spatiale et structurelle des administrations et services publics sont rares (le nouveau réseau de la DGFIP ou la fusion des directions de gendarmerie des Haute- et Basse-Normandie (projet abandonné)), de même pour ceux qui concernent des changements internes, hors système d'information (transformation de l'Opéra national de Paris). Un projet atypique a concerné la construction d'une prison expérimentale.

Il est également difficile de caractériser les bénéficiaires, tant l'éventail est large. Certains ministères sont cependant particulièrement bien représentés : celui chargé des finances avec de grandes administrations comme la DGFIP ou la DGDDI porteuses de grands projets, ou celui de la justice avec des projets concernant tant la dématérialisation des procédures que la modernisation de la gestion des services, y compris pénitentiaires.

En conclusion, dans un champ imprécis d'interventions possibles, aucun ciblage préalable n'a été fait pour privilégier des parties de l'État nécessitant les soutiens les plus vigoureux à la transformation publique, tenant compte du sous-dimensionnement de leurs enveloppes budgétaires par rapport à leurs difficultés, ou pour sélectionner dans les politiques prioritaires du Gouvernement, celles qui nécessitaient un soutien particulier. Il est notable par exemple que certains ministères soient peu présents : ceux chargés des affaires sociales, de l'éducation ou de l'environnement.

Le fait que des ministères, au cœur de politiques prioritaires, soient faiblement représentés, voire absents, des projets soutenus par le FTAP, montre que sa gouvernance d'ensemble n'a pas été politiquement pilotée, même si les ministres chargés de la transformation publique ont toujours présidé le CITP. Il revenait en effet à cette instance interministérielle de ne pas laisser certains d'entre eux, notamment lorsque le FTAP était géré par la direction du budget, bénéficier d'une part prépondérante de ses soutiens.

Il en a découlé pour partie une logique de guichet, donnant des avantages aux administrations puissantes, comme les grandes directions des ministères financiers, qui étaient porteuses de projets structurés. Les différentes directions du ministère chargé des finances ont porté au FTAP plus de 30 projets⁶, pour un total de subventions de 230 M€ après annulations, soit 29 % des engagements du FTAP.

Cette appréciation doit cependant être nuancée par le fait que les projets du ministère chargé de la justice (six projets⁷ pour 76 M€ de subventions, dont 35 M€ pour « la prison expérimentale », sur un coût total de 158 M€) sont bien représentés, les problématiques qu'il porte étant manifestement très sensibles et prioritaires dans un contexte budgétaire tendu. L'exercice 2024 montre en effet un certain rééquilibrage.

⁶ Projets PILAT (refonte du système d'information du contrôle fiscal de la DGFIP), nouveau réseau DGFIP, foncier innovant, unification du recouvrement fiscal DGFIP/douanes, transformation de la commande publique, Data Lake DGFIP, Contrôles DGCCRF, 3D Douanes, Améliorations par l'Innovation pour les Finances de l'État (AIFE), Dématérialisation déclarations foncières, PAE - Plan Achats de l'État, Datacenter DGDDI.

⁷ Projets Procédure pénale numérique, déploiement et conduite du changement dans les juridictions pénales, audience numérique, numérique pénitentiaire, prison expérimentale, Ouverture interministérielle de la Procédure Pénale.

Tableau n° 1 : ventilation par lauréats des crédits du FTAP exécutés en 2024

en M€	AE	CP
Ministère de la Justice	7,5	50,4
Ministères économiques et financiers	12,2	17,3
Ministère en charge de la transition écologique	12,8	13,3
Ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur de la recherche	6,7	8,1
Autres lauréats	28,3	43,8
Total	67,5	132,9

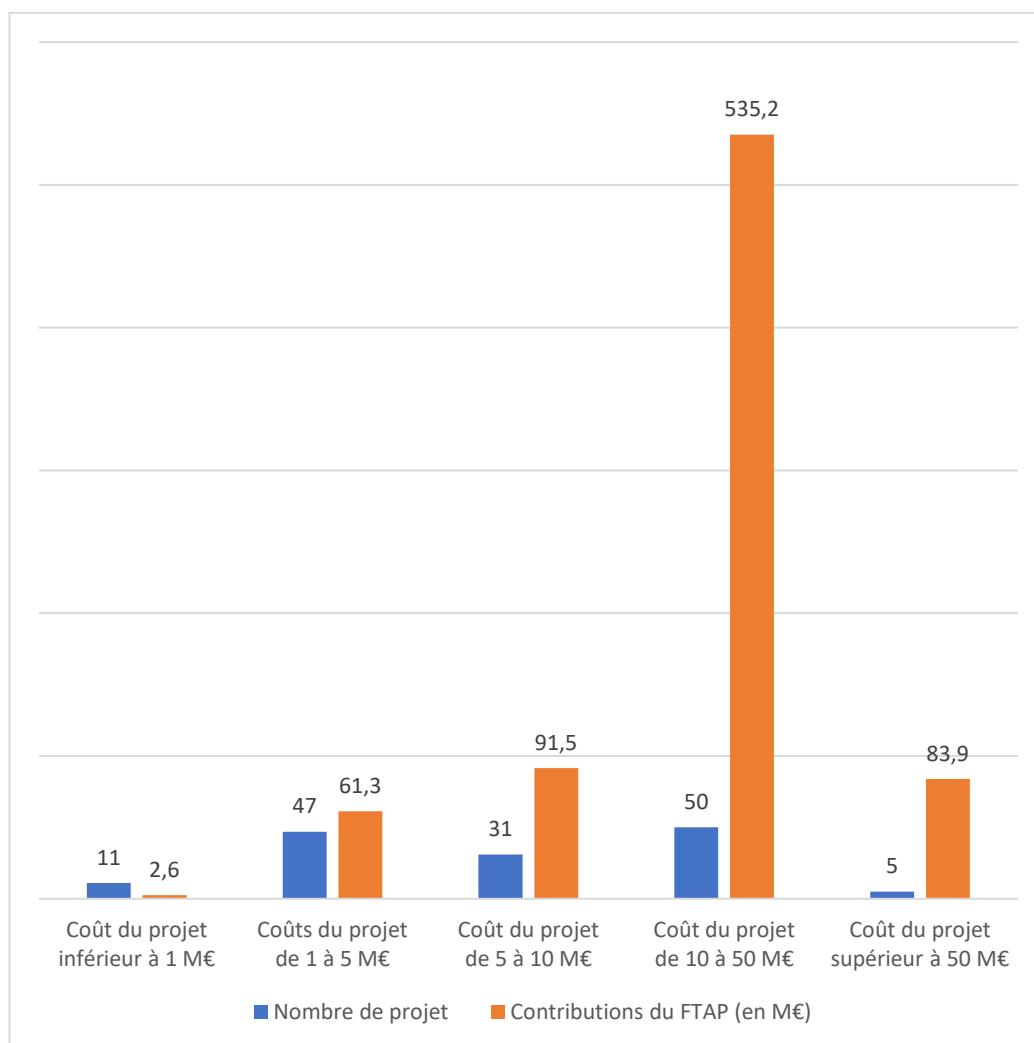
Source : Cour des comptes, d'après données DITP

1.3.2 Une très grande dispersion des montants et des taux de financement accordés aux projets

Les règles encadrant les montants ou seuils d'éligibilité des projets ont été fixées dans le premier cahier des charges en 2018, puis dans le second en 2023 : entre 500 000 € et 50 M€, puis selon trois seuils : 1 M€ pour les administrations centrales, 300 000 € pour les opérateurs de l'État, 150 000 € pour les services déconcentrés.

Il était par ailleurs précisé que les sous-enveloppes avaient vocation à retenir des projets en-dessous de ces montants. Les taux de cofinancement ne semblent pas avoir été fixés en 2018, mais ils l'ont été en 2023 : « *Le FTAP ne prend pas en charge l'ensemble des coûts du projet. Sa vocation est d'accélérer des projets à fort impact mais non de se substituer totalement à l'administration porteuse dans son financement. La situation est appréciée au cas par cas, mais l'objectif est que le FTAP se limite à prendre en charge 50% du coût total du projet, afin d'assurer un partage de responsabilité équilibré entre le porteur et le fonds.* »

Graphique n° 1 : répartition de l'enveloppe du FTAP et du nombre des projets selon leur coût total

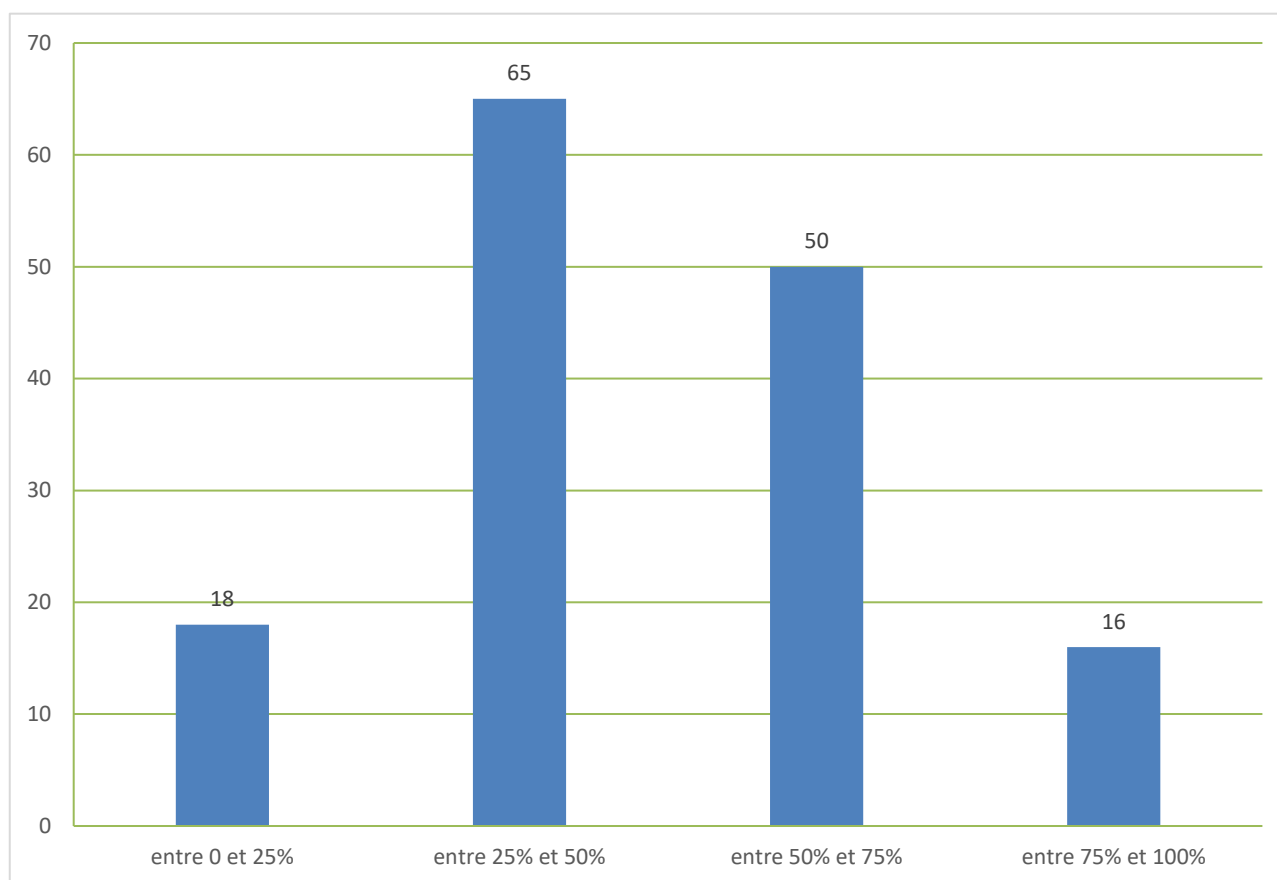


Source : Cour des comptes, d'après données DITP

Le montant total des projets cofinancés oscille de 190 000 € (« *Outil de surveillance du parc pour les services métrologie* » en 2022) jusqu'à 96 M€ (« *ROCSP - Recouvrement optimisé des créances du secteur public* ») et 123 M€ (« *Pilat : refonte du système d'information du contrôle fiscal de la DGFIP* » en 2019). À partir de 2023, les seuils sont respectés, les projets retenus étant tous supérieurs à 1 M€.

Quant aux financements du FTAP, ils évoluent entre 145 000 € (« *Outil de surveillance du parc pour les services métrologie* ») et 35 M€ (« *prison expérimentale* ») ou 36 M€ (« *Health data hub* »). Les taux de cofinancement sont également très variables, allant de 5 % à 95 %. Le financement à 95 % a été appliqué à des sous-enveloppes thématiques de projets de moindre envergure - essentiellement de modernisation des modes de fonctionnement - pour lesquels les administrations, notamment déconcentrées, ne pouvaient apporter des cofinancements significatifs.

Graphique n° 2 : nombre de projets soutenus selon la part de co-financement du FTAP



Source : Cour des comptes, d'après données DITP

Le resserrement des règles a produit des effets à partir de 2023, puisque non seulement les seuils sont respectés, mais les taux de cofinancement le sont également avec des niveaux autour de 50 %.

Au total, il n'est pas possible de déceler des critères généraux, l'appréciation se faisant au cas par cas. Cependant des taux de 11 % (« *Pilat* ») ou 18 % (« *nouveau réseau de la DGFIP* ») pour des projets portés par des administrations importantes du ministère chargé des finances, laissent davantage supposer une sollicitation opportuniste du guichet du FTAP plutôt que la recherche d'un véritable effet de levier.

Il est regrettable que les critères de financement n'aient pas été respectés sur la totalité de la période de vie du FTAP. De façon plus générale, il n'est pas non plus satisfaisant qu'un fonds doté de plus d'un milliard d'euros et ayant vocation à transformer et moderniser de façon approfondie les modes de fonctionnement des services de l'État, se soit trouvé engagé dans des projets de faible importance, pour des apports modestes.

1.3.3 La création d'enveloppes spécialisées : des objectifs le plus souvent pertinents au risque de nuire à la lisibilité d'ensemble du FTAP

La DITP a fait le choix de créer un certain nombre de fonds spécialisés ou sous-enveloppes pour financer des projets spécifiques. Ce choix est en théorie tout à fait justifiable car il répond à des besoins de transformation particuliers, par exemple à l'échelle des services déconcentrés de l'État qui manquent de leviers financiers pour se moderniser, pour des

ajustements mineurs dans le fonctionnement des services, pour cibler des thèmes particuliers comme les transformations numérique et écologique.

La justification par la DITP de la création d'enveloppes spécialisées

Le FTAP se décompose selon trois sous-enveloppes :

- le FTAP « national » sur lequel des projets sont sélectionnés, accompagnés et suivis par la DITP ;
- les guichets numériques thématiques pilotés par la Dinum (six guichets dotés de 28 M€) ;
- les crédits confiés aux préfets au travers de la gestion déconcentrée d'une enveloppe globale de 35 M€, qui a financé successivement les dispositifs d'accompagnement de la réforme de l'OTE, le FTAP « convergence » et le FTAP « déconcentré ».

Il ne s'agit toutefois pas de partitions étanches du FTAP. Ainsi, le FTAP national a sélectionné, entre 2018 et 2020, douze projets menés par des services déconcentrés pour plus de 14,5 M€ alloués.

Cette répartition relève d'une constatation et non de la détermination *ex ante* de sous-enveloppes au lancement du FTAP. Il n'en demeure pas moins que le FTAP reflète les grandes orientations de la transformation publique confiée à la DITP par les CITEP, dont l'amélioration du service aux usagers et de la qualité du travail des agents, ou la recherche d'un retour sur investissement permettant des économies et des redéploiements de personnels vers de nouvelles missions ou des missions plus stratégiques, telles que la territorialisation de l'action de l'État.

Pour autant ce choix a conduit d'une part à éclater le mode de gestion du FTAP, d'autre part à disperser ses moyens dans une multitude de projets.

1.3.3.1 L'aide à la transformation des services déconcentrés : une organisation mouvante, une traçabilité complexe, un relatif échec

La terminologie de ce sous fonds a changé à trois reprises : « accompagnement de la réforme de l'OTE », « FTAP Convergence locale », enfin « FTAP déconcentré ».

Une partie de l'enveloppe du FTAP a été, à partir de juin 2019, réservée à l'accompagnement de projets de transformation conduits par les préfets de région dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE). 34 M€ ont été fléchés vers l'appui à la transformation des territoires (6 M€ en juillet 2019 et 28 M€ en juillet 2020).

Cette enveloppe visait à accélérer au niveau local la mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement (PPG), à réaliser des missions destinées à assurer l'excellence opérationnelle des services déconcentrés de l'État et des opérateurs de l'État dans les territoires, à accompagner les projets d'expérimentations issus du Conseil national de la refondation (CNR) et à favoriser les démarches de convergence entre les administrations déconcentrées afin d'améliorer les conditions de travail de leurs agents. À cet effet, 18 BOP⁸ régionaux ont été créés sur le programme 349, comportant chacun une UO⁹ par département et une UO par région, pour une plus grande souplesse de pilotage des crédits aux autorités locales comme pour les responsabiliser dans leur emploi.

Le dispositif de FTAP « OTE » a été fermé à de nouveaux financements en 2022 et aura consommé 29 M€ d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Lui a succédé en 2022, le FTAP « convergence locale », doté de 5 M€, dont en définitive très peu de crédits seront consommés : seuls quatre projets ont été pris en charge pour des montants modestes, trois

⁸ Budget opérationnel de programme, formant l'armature d'un programme budgétaire

⁹ Unité opérationnelle, déclinant un budget opérationnel de programme

projets ont été validés avec le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) Bretagne et un avec le SGAR de Nouvelle-Aquitaine : « véhicules services mutualisés en réservation à distance sur multisites avec accès clés » (39 000 €), « planification des besoins de formation et dématérialisation à haut potentiel de libération RH » (40 000 €), « parapheur électronique ATE Bretagne » (110 000 €), enfin « parapheur électronique » (170 000 €) pour la région Nouvelle-Aquitaine.

La Cour avait observé à cette date que beaucoup de projets financés par le fonds OTE, parfois pour des déménagements ou l'achat de mobilier, étaient éloignés de la finalité affichée du FTAP. Deux remarques s'imposaient alors : le FTAP avait suppléé des carences de financement des besoins courants des administrations déconcentrées, le volet de réalisation d'économies qui en était résulté était resté très limité.

Une correction vigoureuse a eu lieu en février 2023 par l'édiction d'un nouveau cahier des charges pour encadrer la création du nouveau fonds, appelé « FTAP déconcentré ». Il exclut certains types de dépenses, rappelle la vocation du fonds et met en place un dispositif contraignant de niveau de cofinancement et surtout de calcul des retours sur investissement, devant être validé par les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR). Cette nouvelle enveloppe est dotée de 14 M€, provenant des reliquats du fonds précédent et d'une dotation nouvelle de 10 M€. Elle aura financé une centaine de projets.

Or l'encadrement tant en termes de taux de cofinancement que de calcul des économies attendues va conduire à une très faible consommation des crédits (165 000 € payés sur 800 000 € engagés en 2023), les services régionaux déconcentrés n'étant pas en mesure de se conformer à ces règles, souvent par défaut d'ingénierie financière. Cela a conduit la DITP à prendre des mesures pour accélérer l'exécution du fonds, en annonçant sa clôture avec annulation des autorisations d'engagement en cas de non-exécution avant juillet 2024. Cette mesure a produit des effets puisque sur un total programmé de 5,1 M€, les autorisations d'engagement consommées à fin 2024 se sont élevées à 4,7 M€ et les paiements à 3,5 M€. Au total l'exécution du FTAP déconcentré restera néanmoins très en-deçà des attentes.

Les projets retenus soulèvent les mêmes observations que celles déjà formulées avant 2022 : une très faible ampleur pour certains (moins de 5 000 € en trois projets pour la modélisation de l'état sanitaire des monuments historiques dans les Pays de la Loire, par exemple) et une teneur qui souvent relève du fonctionnement normal des services. Quant à la répartition régionale, elle reflète plus le dynamisme de certaines préfectures de région (700 000 € respectivement pour la Bretagne et la Nouvelle-Aquitaine) que les difficultés rencontrées localement par les services de l'État (267 000 € pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 225 000 € pour la Martinique).

En conclusion, la reconstitution depuis 2019 de l'historique de cette sous-enveloppe s'est avérée difficile. Ces tâtonnements successifs sont dus à la nécessité dans laquelle s'est trouvée la DITP de procéder à des ajustements progressifs en raison d'un cadrage initial trop faible, ouvrant le champ à des interventions mal calibrées au regard des objectifs centraux du FTAP, puis d'une incapacité des services déconcentrés à rentrer dans le cadre de gestion de l'enveloppe territorialisée, décliné des règles du FTAP.

Pour autant le constat que ces services ont besoin d'être soutenus pour se moderniser et innover, est fondé ; ils doivent cependant être davantage accompagnés dans la préparation des dossiers et dans la mise en place de leurs projets.

1.3.3.2 Concentrateur et excellence opérationnelle : un soutien à la modernisation de processus administratifs par l'intervention du conseil interne de la DITP

Un contrat de transformation dit « concentrateur » a été passé en juin 2019 au bénéfice de la DITP pour financer des projets « *qui n'auraient pas candidaté directement* » en raison de leur faible ampleur, puis en 2022 un second contrat dit « excellence opérationnelle » (appelé aussi dans la dénomination du contrat de transformation « Lean »¹⁰) pour un objectif analogue. Deux enveloppes successives ont été ouvertes : d'abord de 9 M€, puis de 15 M€, soit au total 24 M€. En décembre 2024, 9,7 M€ ont été consommés, soit 8,2 M€ (en AE=CP) pour l'enveloppe dite concentrateur, et 1,5 M€ engagés (0,8 M€ payés) pour l'excellence opérationnelle ou Lean.

Un comité de pilotage spécifique a été mis en place et l'enveloppe a été gérée par le service « Accélération de la transformation », depuis dénommée « Agence de conseil interne de l'État » (55 consultants) qui, au sein de la DITP, accompagne grâce à des équipes de consultants internes les projets des administrations centrés sur une révision de leurs processus de travail. Il ne s'agit pas uniquement de financer ce type de projets, mais d'accompagner les administrations dans leur mise en œuvre, en conduisant dans un premier temps des missions d'expérimentation du changement des process, par une équipe mêlant consultants internes et gestionnaires, puis dans un second temps en généralisant leur mise en œuvre, grâce à des équipes de consultants externes financés par la mobilisation du contrat cadre de conseil externe mis en place en 2024. Le service gestionnaire de l'enveloppe étant partie prenante de la phase de lancement des projets, la décision de généralisation pouvait potentiellement en être influencée.

Huit opérations ont été menées au titre du concentrateur, les plus importantes concernant les préfectures (processus d'attribution des titres de séjour), les académies (processus de gestion des ressources humaines) et le ministère de la culture (dématérialisation des démarches). La démarche progressive, de la conception d'un projet pilote jusqu'à la généralisation, implique une intervention de la DITP sur une durée relativement longue, par exemple sur 3 ans pour les académies et les préfectures.

Au titre de « Lean », sont en cours ou en prévision des missions portant sur la simplification des tâches administratives des chercheurs (Centre national de la recherche scientifique, CNRS) et sur l'amélioration de la qualité des services rendus aux étudiants dans les universités, sur la simplification du processus de délivrance des titres de séjour dans les consulats, ou encore sur les process administratifs au sein des centres hospitaliers et dans les Agences régionales de santé (ARS). Cependant, la mise en œuvre effective de ces missions dépendra des crédits ouverts en 2025, quoiqu'il soit possible pour les administrations concernées de poursuivre les projets engagés en ne recourant pas au FTAP, mais au contrat cadre de conseils externes sur leurs propres crédits budgétaires.

L'intérêt majeur de ce dispositif réside dans la révision, à la demande d'administrations en difficulté, de leurs modes de gestion, en procédant par une approche hybride (consultants et gestionnaires) et en impliquant les agents. Cette démarche est particulièrement pertinente quand elle concerne des administrations de réseau (préfectures, académies, consulats), où la révision des modes de travail peut être ensuite généralisée.

¹⁰ Le terme lean (de l'anglais lean, littéralement « maigre ») sert à qualifier une méthode de gestion de la production qui se concentre sur la « gestion sans gaspillage », ou « gestion allégée » ou encore gestion « au plus juste ».

1.3.3.3 Des « guichets numériques » pilotés par la Dinum, une aide au démarrage de projets numériques de faible à moyenne ampleur.

Depuis 2023, le FTAP a complété son soutien à la transformation numérique de l'État, qui représente la part très prépondérante de ses engagements, par le financement de six guichets thématiques, pilotés par la Dinum. L'ouverture de ces guichets est justifiée par le fait que le FTAP soutient des transformations numériques de grande ampleur, au processus de mise en œuvre complexe et étiré dans le temps, alors que des financements sont aussi nécessaires pour l'amorçage de processus numériques au sein des administrations, demandant alors des financements moindres, une procédure allégée et une exécution rapide.

Les six guichets ont vocation à soutenir (1) l'exploitation, la valorisation et la circulation des données ; (2) des projets en faveur d'un numérique écoresponsable; (3) stimuler l'adoption du « Cloud de confiance » par les administrations et les opérateurs; (4) améliorer le design et l'accessibilité des produits et services numériques publics ; (5) déployer l'offre « Campus du numérique » destinée à la montée en compétence numérique des agents de l'État ; enfin (6) développer les produits numériques interministériels pour les usages autour de services interconnectés.

Les projets font l'objet d'une instruction « au fil de l'eau » et sont examinés par des comités d'évaluation propres à chaque guichet qui sont conjoints entre Dinum et DITP. Le jury étudie, en sus de la valeur technique des projets, leur compatibilité avec le cahier des charges du FTAP, en particulier le retour sur investissement. La coordination d'ensemble des guichets est réalisée par la Dinum, qui assure la transmission des données financières à la DITP pour le suivi du FTAP.

Les guichets ont été dotés de 28 M€. Fin 2024, 55 projets ont été financés, avec un taux de co-financement inférieur à 50 %. L'exercice 2023 a été marqué par une faible exécution en raison des délais de préparation du comité d'investissement, entraînant une consommation des crédits limitée à 13 M€ au début de l'année 2025. Il est prévu de clôturer cette enveloppe en 2025, avec une dotation de 6,5 M€ destinée à apurer les retards et soutenir de nouveaux projets à hauteur de 3,5 M€, ayant vocation à être consommés sur l'exercice. Au total les « guichets numériques » devraient avoir consommé 20 M€ sur les 28 M€ annoncés.

Les 55 projets (dont 16 financent des projets portés par la Dinum), bénéficiant d'un soutien moyen de 240 000 €, sont compris entre 50 000 € et 3 M€, les guichets « DATA » et « Cloud » représentent à eux deux 70 % des interventions. Quant à leur retour sur investissement (ROI), la Dinum a précisé la méthodologie relative à la mesure, la documentation et la communication des économies, en particulier lorsqu'il s'agit d'anticiper les économies de long terme.

Sur la base de la méthodologie actuelle du FTAP, les économies directes (fonctionnement et masse salariale) représenteraient 49 M€ sur 16 M€ de dépenses, soit un ROI de 3, ou seulement de 1,2 si le ROI est calculé sur la totalité des financements publics (38 M€) et non sur le seul financement du FTAP.

À l'avenir, l'extinction du FTAP, et donc de ce type d'enveloppe piloté par la Dinum, posera la question du maintien d'un fonds d'amorçage pour des projets numériques de faible ou de moyenne importance. Si un éventuel nouveau fonds de la réforme de l'État était créé, axé nettement vers le déploiement des investissements numériques (intelligence artificielle ou « Cloud » de l'État), l'existence de moyens spécifiques pour amorcer de petits projets (pour une dotation moyenne de 240 000€) ne constituerait peut-être pas une priorité.

1.3.3.4 Fonds vert de l'État : une enveloppe à visée opérationnelle et immédiate, une mise en œuvre inutilement complexe

Dans la circulaire du 21 novembre 2023 relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État aux administrations, la Première ministre précise : *« C'est pourquoi j'ai souhaité que le plan de transformation écologique de l'État soit immédiatement concret et opérationnel. Avec le soutien du Secrétariat Général à la Planification Écologique (SGPE) et de la Délégation Interministérielle à la Transformation Publique (DITP), le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) vous accompagnera pour lever les freins que vous pourrez rencontrer et pour animer, suivre et assurer la gouvernance du dispositif. »*

Dans cette logique, le ministre chargé de la transformation publique a décidé la création d'une sous enveloppe de 25 M€ pour financer des projets de développement durable au sein des services de l'État. Cette enveloppe a été dénommée « Fonds Vert de l'État (FVE) ». Aucun transfert de crédits vers les programmes budgétaires, notamment le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »¹¹, dépendants du ministère chargé de la transition écologique, n'a eu lieu et les crédits sont restés gérés par la DITP sur son propre programme budgétaire.

Dans un premier temps, le ministre chargé de la transformation publique avait envisagé de doter le FVE d'une enveloppe plus importante, financée pour partie par des reports d'autorisations d'engagement (de l'ordre d'environ 80 M€ en AE¹² et 50 M€ en CP¹³). Au regard de la soutenabilité des crédits de paiement du FTAP, le montant a été limité à 25 M€, financés uniquement par des reports de crédits. Le FVE a été scindé en deux sous enveloppes, l'une destinée aux plans de transformation écologique des administrations centrales (20 M€), l'autre aux services déconcentrés (5 M€). Des contrats de transformation ont été signés avec dix ministères et dix-huit préfectures. Le fonds étant ouvert pour un an, la consommation des crédits devait être très rapide. Aussi deux comités d'investissement se sont tenus au premier semestre 2024 pour répartir la totalité de l'enveloppe.

Les interventions ont été ciblées sur les sept objectifs suivants : la réduction de la consommation d'eau des bâtiments (installation de mousseurs et de cuves de récupération d'eau de pluie) ; la lutte contre le gaspillage alimentaire et la mise en application de la loi Egalim (formation des responsables de restaurants administratifs ; installation d'équipement adaptés) ; les mobilités actives (vélos à assistance électrique ; abris vélos) et l'installation de bornes de recharge ; la gestion des déchets (installation de stations de tri ; achats de poubelles adaptées) ; les actions de préservation des écosystèmes et de la biodiversité (desimperméabilisation des sols ; labellisation de jardins ; renaturation d'espaces) et la formation à l'écoconduite. Le ministre chargé de la transformation publique a exclu du financement du Fonds Vert l'acquisition de véhicules électriques, qui figurait pourtant dans sa maquette initiale.

Cette exclusion est paradoxale car la montée en puissance du parc de véhicules électriques est une des politiques prioritaires de l'État. Les motivations suivantes ont été données lors du comité d'investissement : *« Remplacer des véhicules thermiques par des véhicules électriques doit s'inscrire dans une stratégie globale de réduction des flottes pluriannuelle, actuellement indisponible pour la plupart des administrations, vu le temps imparti pour rédiger les plans. Le comité dispose donc de trop peu d'informations à date pour estimer l'opportunité de co-financer des véhicules à très faibles émissions (VTFE). »*, d'autre

¹¹ La création du fonds dans la loi de finances pour 2023, à hauteur de 1,5 Md€ en 2023, permet de répondre aux besoins d'adaptation aux dérèglements environnementaux et d'accompagnement des acteurs publics territoriaux.

¹² AE : les autorisations d'engagement représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Elles peuvent s'étaler sur plusieurs années, notamment pour les investissements

¹³ CP : les crédits de paiement représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement

part « *Le FVE ne prend que 50% du surcoût estimé pour l'achat d'un VTFE comparé à un véhicule classique – soit 25% du prix total. En cela, la mobilisation du FVE à cet endroit est moins impactante que sur d'autres postes de dépense, pris en charge à hauteur de 50% à 100%.* », enfin « *Le contexte budgétaire actuel rend plus incertaine la capacité de cofinancement systématique à hauteur de 75% des achats de VTFE de la part des administrations* ». Cette décision a conduit à devoir réallouer lors de ce deuxième comité près de 5 M€ fléchés pour l'acquisition des véhicules électriques.

Le cadrage général des interventions du FVE a été fait par le Commissariat général au développement durable ; la DITP a pour sa part mis en place les contrats de transformation soumis aux principes du FTAP : retour sur investissement et cofinancement.

Pour le calcul des économies attendues, une méthodologie très précise a été définie. Par exemple pour l'objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire et mise en application de la loi Egalim, les indicateurs suivants étaient donnés : « *7% d'économies anticipées sur les coûts d'approvisionnement des restaurants équipés et audités pour lutter contre le gaspillage (source : Ademe, 2023) et 4,5% d'économies sur les coûts d'approvisionnement des restaurants concernés par la mise en application de la loi Egalim (source : Ademe, 2023)* ». Il a découlé de ce travail des niveaux attendus de retours sur investissement ROI, relativement élevés pour les ministères (un taux de 6,4 ans sur 5 ans, soit 136 M€), moindres pour les préfetures (1,34, soit 5,9 M€).

En fait, en raison du financement d'équipements légers liés au développement durable pour lesquels le calcul d'un retour était très difficile (bornes électriques, abris à vélo, « robinet mousseur », verdissement des parkings, etc.), surtout pour des structures administratives mal outillées pour le faire, l'objectif de calculer un retour sur investissement a été abandonné.

Quant aux taux de cofinancement, ils ont été progressivement revus pour tenir compte des crédits disponibles dans les services, surtout après les restrictions budgétaires intervenues dès mars 2024 : ainsi la préfecture de région Grand Est a vu ses projets financés à 98% par le Fonds vert de l'État.

Les principaux bénéficiaires du fonds sont le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (5,9 M€) pour la restauration collective universitaire au bénéfice des Crous (5,5 M€), le ministère de l'intérieur (4 M€) et ceux des armées (1,7 M€) et de la transition écologique (1,5 M€). C'est l'axe dit Egalim qui a bénéficié de la part la plus importante des soutiens (34%) devant la biodiversité (26%) et les mobilités actives (16,5%).

Les contrats comportent des annexes d'un grand niveau de précision pour des opérations infimes dans leur volume et leur montant financier, ces informations étant collationnées au niveau national). À titre d'exemples, le contrat de la préfecture de région Hauts de France comprend une annexe recensant l'installation de trois mousseurs d'eau pour robinet et chasse d'eau pour la préfecture de l'Aisne (2 330 €) ; celui de la région PACA, l'achat de 120 robinets mousseurs à 100 € pièce ; celui du ministère de la culture mentionne l'achat d'un vélo à assistance électrique par l'école nationale supérieure d'art (ENSA) de Grenoble (2 500 €), celui du ministère de la cohésion des territoires et de la transition écologique l'achat de cinq anneaux de sécurité pour le stationnement des vélos (1500 € au total) sur le site de l'office français de la biodiversité (OFB) de Cesson-Sévigné ; celui du ministère de l'intérieur, la création d'une haie mellifère dans la caserne SERRET à Chatel Saint Germain pour 1 530 €.

Il serait caricatural de laisser croire que toutes les opérations sont de cette nature, certains dossiers sont d'envergure (par exemple un programme d'installation de bornes pour 240 000 € pour la préfecture des Hauts de France), d'autres doivent être agrégées site par site pour reconstituer un programme d'équipement ministériel d'une certaine ampleur, par exemple un programme de « desimperméabilisation » et végétalisation des parkings des préfetures (axe biodiversité). De même les achats de bornes de recharge électrique, agrégés au nouveau national, équipent les préfetures à hauteur de 97 bornes et de 364 pour les ministères. Même si

des mises en perspective d'ensemble sont possibles, plutôt *a posteriori*, il est difficile de considérer le FVE comme un véritable levier de transformation écologique de l'État.

La combinaison de l'éparpillement, en montants et en objets, des opérations prises en compte et d'une gestion centralisée imposant une remontée d'informations très détaillée dans les phases de programmation et d'exécution, notamment par l'inscription des dépenses selon les six axes du fonds vert (hors éco formation) dans le système d'informations financières de l'État (Chorus) après la délégation des crédits aux BOP des administrations concernées¹⁴, ont rendu très lourde la gestion administrative pour une enveloppe relativement modeste.

Le dernier état de la consommation des crédits s'élève en janvier 2025 à 16,4 M€ pour les ministères (sur une programmation finale de 20,4 M€) et à 3,1 M€ pour les préfetures (sur 4,7 M€). Au total le fonds vert de l'État devrait consommer près de 5 M€ de moins que prévu si la règle d'une exécution limitée à l'année 2024 est respectée.

En conclusion, le montage et l'exécution du Fonds vert ont été des processus laborieux, faisant intervenir deux administrations centrales pour valider et suivre des interventions souvent de niveau infime. Les effets d'aubaine pour financer des équipements courants n'ont pas manqué.

La juste mesure entre l'architecture administrative et les enjeux font défaut, alors que la conduite du FTAP, pour des projets de beaucoup plus grande envergure, en enjeux et en montants, a été de moindre rigueur.

Il aurait été plus expédient de déléguer des enveloppes globales aux services de l'État, en créditant leur support budgétaire (au niveau des programmes budgétaires ou des budgets opérationnels de programme (BOP), réparties selon des critères objectifs (effectifs, crédits, territoires, etc.) et assorties d'une instruction sur les types d'interventions autorisées. En bref, une déconcentration des moyens aurait été de très loin préférable.

A l'heure actuelle, aucun bilan du Fonds vert n'a été réalisé : un audit est conduit par le Commissariat Général au Développement Durable qui devrait donner lieu à une communication publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De façon générale, la lisibilité d'ensemble de la vocation du FTAP a été altérée par un défaut de cadrage initial mais aussi par un suivi trop aléatoire du CITEP. Ses interventions auraient dû être centrées sur quelques volets majeurs de la transformation publique et sur les politiques prioritaires du Gouvernement. De facto, ce sont les projets de transformation numérique qui ont dominé, sans que pour autant ils aient obéi à une cartographie des besoins au sein de l'État. Cela a conduit à offrir des moyens de financement subsidiaires à certaines administrations, qui disposaient de projets prêts ou d'une ingénierie administrative et technique importante, sans effet additionnel convaincant. L'effet de levier du FTAP en a été amoindri.

Elle a également été altérée par la création de plusieurs guichets annexes, aux motivations souvent justifiées, mais qui ont conduit à éclater les interventions du FTAP en faveur d'opération, parfois de montants infimes, relevant souvent des budgets de fonctionnement et d'équipements de droit commun des administrations. La vocation du FTAP,

¹⁴ Le BOP est la déclinaison des objectifs, des moyens et des résultats attendus d'un programme budgétaire selon des critères fonctionnel (service) et/ou géographique (territoire).

malgré l'intérêt de certains projets, n'était pas de se substituer à des insuffisances de crédits courants. Ces guichets ont également complexifié la gestion du fonds, le cas du Fonds vert de l'État en étant une illustration flagrante.

Enfin le pilotage assez plastique du FTAP, ses seuils d'intervention et ses clés de cofinancement n'ont pas toujours été respectées. Ceci a eu pour effet une amplitude exagérée de ses soutiens financiers, qui n'a été corrigée qu'à partir de 2023 par un cadrage et un respect plus rigoureux des règles qu'il s'était fixées.

En outre, un certain nombre de dossiers soutenus par le FTAP pouvaient relever de fonds structurels européens, par ailleurs insuffisamment mobilisés par la France.

Si un nouveau fonds d'accompagnement de la réforme de l'État devait être créé, il conviendrait de tirer les enseignements des défauts de cadrage et d'exécution relevés par la Cour.

2 UNE EXTINCTION BUDGÉTAIRE IMPLICITE DEPUIS 2023, UNE EXÉCUTION FINALE EN-DEÇA DES DOTATIONS ANNONCÉES

Les modalités du suivi financier du FTAP ont été trop tardivement revues pour être corrélées aux ouvertures budgétaires (2.1), ce qui a induit un désordre récurrent dans la gestion du fonds (2.2) ; sa clôture, dont les termes sont encore à préciser, devrait intervenir à un niveau inférieur aux enveloppes annoncées (2.3) ; enfin les indicateurs de performance prévus dans les lois de finances ont une portée très restreinte (2.4).

2.1 Un suivi financier insuffisamment rigoureux jusqu'en 2023

Le pilotage du FTAP était confié à une équipe du service du pilotage des transformations et politiques prioritaires, composée au maximum de 5 ETPT¹⁵ entre mi-2023 et mi-2024 après avoir longtemps fonctionné avec 3 ETP. À partir de mi-2024, suite au départ de la secrétaire générale du fonds, le secrétaire général de la DITP a assuré l'intérim de cette dernière, en s'appuyant sur deux directeurs d'investissement et un chargé de mission budgétaire placé au sein de l'unité Budget et contrôle de gestion.

En mars 2025, ne restait plus qu'un directeur d'investissement et un secrétaire général juste nommé. Le caractère très restreint de l'équipe correspond à la préparation de l'extinction du FTAP. Au sein de ces équipes, le rôle des directeurs d'investissement est déterminant pour garantir la qualité du suivi des projets, notamment en raison de procédures non harmonisées, leur laissant une grande latitude.

2.1.1 Un suivi par la direction du budget mal adapté

À sa création en 2018, le secrétariat du FTAP est tenu par la direction du budget qui est responsable du programme 349 « fonds de transformation de l'action publique » au sein de la mission budgétaire *Action et transformation publiques*. Avec la création d'un ministère de la transformation et de la fonction publiques à l'été 2020, le suivi budgétaire du fonds est transféré à la DITP qui en assurait déjà la gestion opérationnelle. Le délégué interministériel à la transformation publique devient ainsi le responsable de programme support (programme 349, action 1) à compter de 2021. La direction du budget continue toutefois d'assurer le suivi du FTAP au sein de la première sous-direction, chargée de la synthèse des finances publiques.

Au regard des compétences de cette sous-direction, ses agents ne peuvent pas exercer un suivi aussi précis que celui des sous-directions sectorielles, dont le rôle est notamment de contre-expertiser les travaux des ministères « dépensiers » et de leurs opérateurs. Aussi le bureau chargé du suivi du FTAP s'est concentré sur la gestion globale de l'enveloppe allouée. C'est durant la période du pilotage du FTAP par la direction du budget que la pratique des reports automatiques d'autorisations d'engagement AE s'est mise en place, en sus de l'ouverture de tranches annuelles d'AE forfaitaires, dans l'optique d'inscrire la totalité de l'enveloppe de 700 M€ annoncée au bénéfice du FTAP. C'est ainsi installé un décalage important et croissant entre les moyens budgétaires ouverts en LFI et en gestion et le niveau

¹⁵ Une secrétaire générale du fonds, deux directeurs d'investissement, un chargé de mission budgétaire et un chef de projet

réel d'exécution budgétaire du FTAP.

Quant aux sous-directions sectorielles, elles ont une connaissance partielle des activités du FTAP. Ainsi, les économies estimées et réalisées ne font pas l'objet de débats lors des conférences budgétaires et n'orientent donc pas les arbitrages sur les moyens, notamment en ETP, accordées aux différents programmes budgétaires support. En témoigne la tentative sans résultat de la direction du budget pour obtenir la validation des économies déclarées par les porteurs de projet et en tirer les conséquences sur les crédits et les emplois des ministères concernés.

Cette organisation, centrée sur un suivi macro-budgétaire du FTAP, est préjudiciable à une appréciation plus détaillée et plus qualitative, portant par exemple sur la performance du FTAP par projet et département ministériel et sur les économies réalisées selon une approche partagée entre la DITP et la direction du budget.

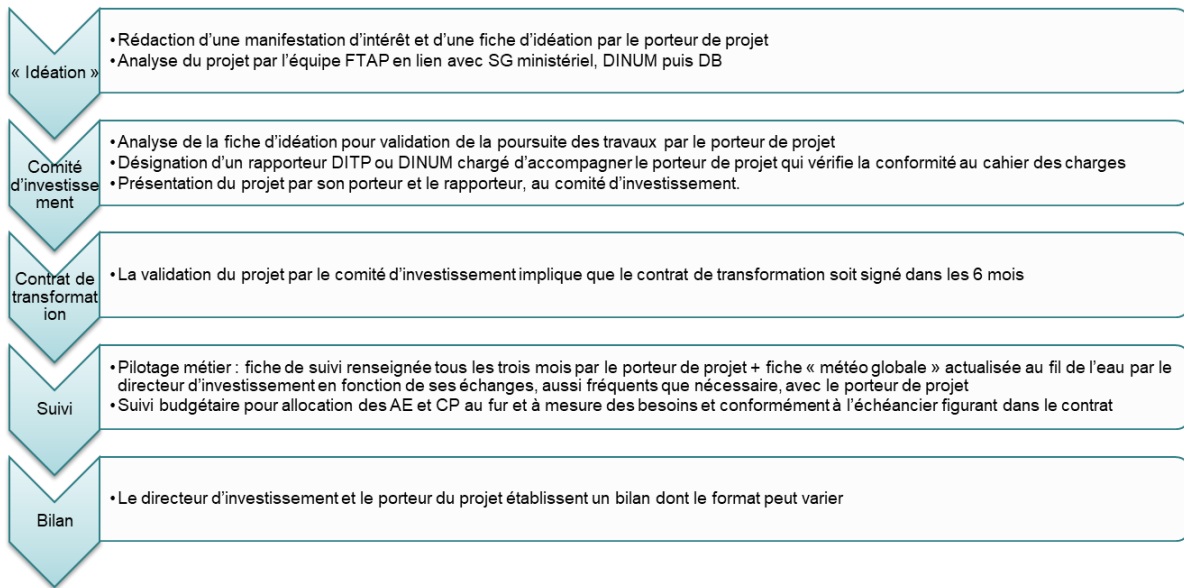
2.1.2 Un suivi budgétaire précisé dans les contrats de transformation, un resserrement drastique en toute fin de période

L'organisation budgétaire applicable aux projets financés par le FTAP est fixée dans le premier cahier des charges mis en place dès le premier appel à projets. Il précise ainsi que les versements des crédits du programme 349 sont programmés « *par tranche et par acteur du projet et sont conditionnés au respect du contrat de transformation* ». Le programme 349 est constitué d'unités opérationnelles correspondant à chaque périmètre ministériel. Une convention de délégation est établie entre le responsable de programme (DB, puis DITP) et les secrétaires généraux des ministères pour leur confier la responsabilité de l'unité opérationnelle (UO) portant les crédits alloués aux projets portés par le ministère ainsi qu'à ses opérateurs. Les UO sont abondées par la DITP par tranches des projets (autorisation d'engagement AE), prévues dans le contrat de transformation. Dès lors, l'allocation des premières tranches d'AE, trop tôt par rapport au degré de maturité des projets, ne pouvait que générer une accumulation d'AE non consommées. Il eût fallu que les modalités de gestion des reports d'engagement soient traitées dans les contrats de transformation, ce qui n'était pas le cas.

Face à cette situation, il a été précisé dans le cahier des charges de 2023 que « *le rythme de mise à disposition des tranches de crédits est défini par la DITP avec le porteur de projet, la première tranche de crédits ne devant pas dépasser un tiers de l'enveloppe* ». Il a été précisé que « *les décaissements suivants sont liés aux étapes clés et jalons franchis par le projet. La non-atteinte d'un jalon ou son report a pour conséquence le gel des mises à disposition des crédits restant à venir* ». Ce dispositif, mis en place dans les contrats de transformation, aurait dû l'être dès la création du FTAP.

Au-delà des seules règles budgétaires, c'est l'ensemble de la procédure de validation des projets qui a été normalisée en 2023.

Schéma n° 1 : Vie d'un projet soutenu par le FTAP



Avant 2023, le suivi reposait essentiellement sur les fiches « Qmark » renseignées par les porteurs de projets qui y saisissaient, puis mettaient à jour, à un rythme trimestriel ou mensuel selon les cas, les principales informations suivantes : coût global du projet, consommations budgétaires, calendrier et jalons ; principales réalisations du projet et risques pesant sur son déroulement ; nombre d'utilisateurs et d'agents concernés, nature des bénéfices attendus ; économies directes, économies indirectes et nouvelles recettes constatées et attendues. Or les directeurs d'investissement, s'ils disposaient d'un outil de *reporting*, ne pouvaient pas à leur main l'ajuster à leurs besoins.

Depuis 2023, les directeurs d'investissement ont mis en place une nouvelle modalité de suivi plus agile, permettant de retranscrire le suivi qu'ils font des projets quand ils participent aux comités de pilotage, ce qui n'est pas systématique et peut varier selon les porteurs de projets, ou à l'occasion d'échanges informels avec leurs interlocuteurs. Parallèlement le suivi budgétaire a également été renforcé.

De façon synthétique, le processus est dorénavant le suivant :

Pour les AE, le porteur de projet en fait la demande, sur la base du devis, auprès du directeur d'investissement du FTAP qui s'assure de la conformité de cette commande au contrat de transformation avant de demander au responsable budgétaire du FTAP de réaliser la mise à disposition de AE. En parallèle, le responsable budgétaire du porteur de projet prépare la demande d'achat dans Chorus. Quand le responsable budgétaire de la DITP a mis les AE à disposition du porteur de projet, il l'en informe afin que celui-ci puisse enregistrer la demande d'achat.

Pour la mise à disposition des CP, le rapprochement entre facture et service fait est réalisé par les services comptables des porteurs des projets, la DITP met ensuite à disposition les CP utiles aux décaissements. Le chargé de mission budgétaire de la DITP intervient ponctuellement pour signaler les engagements reliquataires afin d'en demander le solde par les porteurs de projets. L'accompagnement des directeurs d'investissement apparaît ainsi déterminant dans la conduite du projet ; ils constituent à la fois un appui opérationnel pour les porteurs de projet et la cheville ouvrière du circuit budgétaire. Aussi a été *in fine* réalisée l'articulation, au début du FTAP défaillante, entre maquette financière et conduite des projets de transformation.

2.2 Des moyens budgétaires non corrélés aux besoins réels, une exécution en définitive très inférieure aux enveloppes annoncées

2.2.1 Un grave défaut de cohérence entre inscriptions budgétaires et exécution réelle du programme

La reconstitution depuis sa création de la chronique budgétaire du FTAP est complexe, la lisibilité d'ensemble est loin d'être immédiate.

Comme la Cour des comptes l'avait déjà signalé en 2023, les stades différents que sont l'engagement programmatique sur un projet (décision des comités d'investissement de financer un projet) dans une enveloppe budgétaire annuelle mal calibrée (cf. le point 2.1.1), la délivrance d'autorisations d'engagement (décisions de gestion fondées sur les étapes de mise en œuvre des projets) et enfin la mise à disposition des crédits de paiement (décaissement effectif par le FTAP sur autorisations d'engagement en fonction des besoins de paiement) ont été confondues.

Cette situation n'aurait pas eu de conséquences importantes en gestion si la réalisation des projets financés avait été rapide, de l'ordre de deux ans. Or la nature des projets financés, souvent complexe, et leur degré de préparation souvent faible, ont conduit à une mise en œuvre étalée sur plusieurs exercices : les premiers appels à projets n'ont été clos, comme cela a été rappelé, que cinq ans après leur ouverture.

Dès lors, les autorisations d'engagement, non consommées sur plusieurs exercices, ont été systématiquement reportées alors même que de nouvelles tranches annuelles d'AE étaient ouvertes pour appliquer le programme sur une base forfaitaire, tranches dont découlaient de nouvelles décisions des comités d'investissement. Cet emballement a entraîné une accumulation de moyens budgétaires non corrélés avec la mise en œuvre effective du FTAP.

Lorsque l'écart entre les inscriptions budgétaires et le niveau réel d'exécution a été trop excessif pour être laissé en l'état, la pratique des reports automatiques a été abandonnée et le niveau des autorisations et crédits budgétaires, notamment par des reprises et des annulations, revue grâce à des contrôles sur le degré de réalisation des projets. Ainsi une articulation un peu plus cohérente entre moyens budgétaires ouverts en lois de finances et besoins en gestion a enfin été établie.

C'est ce mécanisme qui est décrit dans les tableaux suivants : ils montrent les écarts importants entre les ouvertures de crédits en lois de finances et les moyens en gestion, dus aux reports sur exercices, ainsi que les écarts également très importants entre le niveau atteint par les autorisations d'engagement sur la période et l'état réel des consommations.

Tableau n° 2 : récapitulatif des LFI (en M€)

LFI	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2018-2024
<i>AE</i>	200,00	245,00	200,00	40,00	80,00	241,50	123,01	1 129,53
<i>CP</i>	0,00	160,00	205,61	148,74	168,74	190,30	140,37	1 113,77

Source : RAP 2018-2023 et données chorus pour 2024

Sur la période 2018-2024, ont été inscrits en lois de finances initiales 1,1 Md€ en AE et CP. De 2018 à 2021, des autorisations d'engagement à hauteur de l'enveloppe du FTAP 1 ont été inscrites, respectant les annonces faites en CITP. Sur la même période, les crédits de paiement ouverts paraissent cohérents avec un décalage d'un an, en 2018, dû au lancement du fonds. Au total les lois de finances initiales sont conformes aux engagements du gouvernement (700 M€ + 70M€+ 300 M€ (dit FTAP 2)) pour le FTAP.

Pourtant la situation en gestion est très différente.

Tableau n° 3 : AE et CP ouverts en gestion (en M€)

Crédits ouverts	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2018-2024
<i>AE</i>	200,00	419,85	544,54	427,81	141,08	210,56	133,77	2 079,82
<i>CP</i>	0,00	78,26	75,98	147,96	142,88	190,14	147,22	786,7

Source : RAP 2018-2023 et données chorus pour 2024

Sur la période de 2018 à 2024, le cumul des autorisations d'engagement s'élève à un peu plus de 2 Md€, alors que celui des crédits de paiement n'est que de 787 M€.

Dès 2019 et jusqu'en 2022, le FTAP a bénéficié de la possibilité dérogatoire, par arrêté ministériel, de reporter intégralement les AE (et les CP dans une moindre mesure) non consommées sur l'exercice suivant, en sus des ouvertures nouvelles. Ainsi en 2020, si 200 M€ d'AE étaient inscrits en LFI, 544 M€ étaient ouverts en gestion, en 2021 si 40 M€ étaient inscrits en LFI, 428 M€ l'étaient en gestion. Le rapport d'un à dix est particulièrement notable. Atteste aussi du dérèglement budgétaire, l'écart entre les AE et les CP qui culmine en 2020 (les crédits de paiement ne représentent que 14% des AE) et reste élevé en 2021 (34%).

La remise en ordre de la situation en 2022 apparait clairement avec une division par trois du volume des AE, permettant dès lors une mise en cohérence avec les crédits de paiement ouverts.

Le tableau suivant retrace la réalité des crédits ouverts en gestion retraités des reports et annulations.

Tableau n° 4 : AE et CP retraités des divers mouvements en gestion (en M€)

Crédits ouverts retraités des reports	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2018-2024
<i>AE</i>	200,00	240,00	190,02	35,17	-116,63	204,56	45,82	798,92
<i>CP</i>	0 ,00	78,26	75,96	143,91	135,12	184,14	121,84	739,23

Source : RAP 2018-2023 et données chorus pour 2024

Retraités des reports et en tenant compte des annulations de crédits intervenues en gestion¹⁶, ainsi que des transferts de crédits vers d'autres programmes budgétaires pour financer les dépenses de personnel associées aux projets portés par les différents ministères, les crédits qui ont été réellement ouverts s'élèvent à 798,92 M€ en AE et 739,23 M€ en CP, soit des

¹⁶ Hors retraits d'engagements juridiques basculés (REJB) correspondant à des annulations de commandes publiques après leur année d'engagement. Assimilables à des annulations en AE, ils s'élèvent à un montant d'environ 10 M€ sur la période

niveaux éloignés des montants cumulés en lois de finances initiale (Tableau 1).

Sur la période, les mouvements en reports d'AE ont atteint 1,27 Md€ (dont près de 400 M€ en 2021), ce qui illustre un important défaut de pilotage des crédits en gestion, ces reports ayant été rendus possibles par les dérogations apportées par les règles de gestion du grand plan d'investissement (GPI) auquel était rattaché le FTAP. Au total, 308 M€ d'AE et 268 M€ de CP ont dû être annulés.

2.2.2 Un niveau d'exécution du FTAP fin 2024 inférieur aux enveloppes annoncées

Le tableau suivant montre les consommations réelles du FTAP sur la période.

Tableau n° 5 : consommation réelle FTAP (en M€)

Exécution	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2018- 2024
<i>AE</i>	20,15	65,33	151,94	167,00	114,24	105,5	89,2	713,36
<i>CP</i>	0,00	37,60	71,90	133,92	135,18	155,62	152,68	686,90

Source : RAP 2018-2023 et données chorus pour 2024

Au total, les crédits effectivement consommés fin 2024 ne s'élèvent qu'à 713 M€ en AE et 687 M€ en CP, soit respectivement 64% et 68% des moyens votés en LFI depuis 2018. S'y ajoutent près de 15 M€ transférés vers d'autres programmes pour l'exécution de dépenses de masse salariale cofinancée sur la première enveloppe du FTAP et pour le guichet de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). La justification principale de l'écart tient au fait que le FTAP 2 ne sera pas exécuté, à l'exception des projets ouverts lors des comités d'investissement de 2023, soit les projets relevant des guichets Dinum et du Fonds vert de l'État.

2.2.3 Des entorses aux principes budgétaires

Les caractères pluriannuel et interministériel du programme, financé par un fonds correspondant à une action au sein d'un programme budgétaire, ne justifient pas les errements constatés. Bien au contraire, ces caractéristiques eussent dû inciter à la mise en place dès la création du fonds d'une gestion rigoureuse des différentes étapes, pour articuler de façon cohérente, programmation et affectation des moyens budgétaires. Il en allait de la sécurisation de la budgétisation du programme 349.

Le remise en ordre effectuée en 2022 et les modalités de gestion arrêtées depuis 2023 ont montré que cette sécurisation était réalisable, avec un effet certes différé mais assez net sur l'exercice 2024. En fait, c'est la perspective d'une clôture du FTAP qui a conduit à la remise en ordre.

Au-delà de la question importante de la sécurisation de la procédure budgétaire, deux principes fondateurs de la gestion budgétaire ont été malmenés, d'une part l'annualité budgétaire, d'autre part la sincérité budgétaire.

La mécanique des reports jusqu'en 2022 a altéré gravement la portée annuelle des inscriptions en faveur du FTAP sur le programme 349. Sur la période, les mouvements en reports d'AE ont atteint 1,27 Md€, dont près de 400 M€ en 2021. Si les reports de CP sont encadrés de façon rigoureuse (taux de 3 % et dérogation prévue en lois de finances), il n'en est

pas de même pour les AE, pour lesquels un arrêté du ministre chargé des finances suffit. Il est de droit pour les opérations d'investissement auxquelles le FTAP a été assimilé. Même si les formes ont été respectées, la valeur des inscriptions annuelles en LFI pour l'action 1 du programme budgétaire a perdu beaucoup de son sens par le jeu des reports.

Par ailleurs, le manque de corrélation entre la maquette budgétaire du FTAP et la réalité de ses besoins, illustré par une sous consommation chronique, n'a pas permis d'étayer de façon sincère les crédits budgétaires votés, leur sous-jacent étant de faible valeur.

2.3 Une clarification indispensable des conditions de clôture du FTAP, une dépense finale vraisemblablement inférieure à 800 M€

À la fin de l'exercice 2024, 77 % des projets pris en compte par le FTAP sont terminés. Les montants nécessaires à la réalisation finale du FTAP comme les dates prévisionnelles de clôture oscillent selon les différents documents.

L'échéancier prévisionnel de crédits de paiement établi par la DITP en février 2025 pour clôturer le FTAP fait état de besoins à hauteur de 56,6 M€ en 2025, 20 M€ en 2026 et enfin de 24 M€ en 2027 et 2028, soit 100 M€. Ces demandes sont en cours d'examen pour établir le niveau des crédits ouverts en 2025 et ceux à prévoir pour la prochaine loi de finances et le triennal budgétaire. La DITP n'a fait aucune de demande de reports en AE et sa demande de report de 3,2 M€ en CP n'a pas été retenue.

Si les montants demandés pour l'exercice 2025 sont proches de ceux prévus en loi de finances 2025 (53 M€), prévoir un étirement des moyens budgétaires alloués au FTAP jusqu'en 2028 ne paraît ni réaliste, ni cohérent. Cette projection est en contradiction avec un des indicateurs de performance du programme qui prévoit que 95 % des projets soient achevés en 2025 et 100 % en 2026. Dans le projet annuel de performance 2025 (LFI 2025), la DITP indique que la cible devrait atteindre 97 % en 2026, « *dernière année prévue pour les financements des derniers projets retenus en 2023* ».

Un horizon fixé en 2028 est également en contradiction avec les prévisions de la DITP en termes de tranches du FTAP : telle qu'anticipé, aucun crédit ne serait nécessaire au-delà de 2026.

Tableau n° 6 : exécution prévisionnelle des crédits par appels à projets

	Montants (AE=CP en M€) alloués par appel à projet (AAP) puis comité	Taux de consommation des crédits de paiement (CP) à fin :			
		2023 (réalisé)	2024 (réalisé)	2025 (prévisionnel)	2026 (prévisionnel)
AAP 1 (2018)	97,6	88%	97%		
AAP 2 (2018)	68,3	82%	88%		
AAP 3-1 (2019)	67,3	84%	87%		
AAP 3-2 (2019)	87,3	61%	93%		
AAP 4-1 (2020)	139,6	71%	78%	99,97 %	100 %
AAP 4-2 (2020)	110,3	75%	83%	100 %	
AAP 5-1 (2021)	51,2	66%	92%	95 %	
AAP 5-2 (2021)	27,9	45%	73%	81 %	
AAP 6-1 (2022)	89,1	24%	45%	66 %	100 %
7-1 (7/2/23)	30,8	1%	27%	100 %	
7-2 (17/3/23)	9,5	21%	52%	100 %	
7-3 (21/4/23)	0,6	25%	100%		
7-4 (23/05/23)	0				
7-5 (4/7/23)	32	3%	39%	74 %	100 %
7-6 (20/7/23)	8	12%	71%	96 %	100 %
7-7 (10/11/23)	8,6	SO	51%	94 %	100 %
Enveloppe déconcentrée (OTE, convergence puis FTAP déconcentré)	35	81 %	86 %	87 %	
Total	862,02				

Source : DITP, m^aj 14/02/2025 / L'écart à 100% correspond aux déprogrammations de projet.

Quant aux montants, le niveau final anticipé par la DITP, de 862 M€, est nettement supérieur à la consommation constatée fin 2024 complétée de 100 M€ (soit environ 790 M€). Pour sa part, la direction du budget anticipe un montant total des fonds décaissés à hauteur d'environ 820 M€.

Il semble avisé de prévoir une clôture en 2026 et à niveau inférieur à 800 M€, d'autant que des arbitrages budgétaires peuvent affecter la capacité de cofinancement des porteurs de projets. Cela impliquera d'annuler la poursuite de la contribution du FTAP en faveur de certaines opérations. En définitive la réalisation du FTAP devrait être d'environ 300 M€ en-deçà de l'enveloppe d'un milliard et cent millions d'euros annoncée.

La disparition des crédits alloués au FTAP modifiera très significativement le contenu du programme 349 dont le FTAP représente 90 % des crédits. Ce programme finance d'autres dispositifs mais de faible importance financière, notamment une enveloppe pour le renouveau démocratique et des crédits de masse salariale transférés aux préfectures de région pour l'innovation publique locale. La diminution de la surface budgétaire du programme 349 nécessitera de s'interroger sur l'opportunité de maintenir un programme spécifique, sauf à ce qu'un nouveau fonds de modernisation, dont la DITP serait responsable, soit créé.

Les conditions de l'extinction du FTAP doivent être précisées par la direction du budget et la DITP.

Recommandation n° 1. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Arbitrer en 2025 la date de clôture du FTAP et son montant final ; faire entériner cette décision par le CITP.

2.4 Des indicateurs budgétaires à la portée très limitée

L'action 1 du programme 349, soit le FTAP, est suivi par trois indicateurs de performance au titre de la LOLF.

Le premier indicateur 1.1 « *efficience du fonds pour la transformation de l'action publique* » porte sur les délais de traitement des dossiers et de signature des contrats de transformation. Le deuxième 2.1 est relatif à « *la part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents* ». Le dernier 2.2 « *mise en œuvre des projets financés par le FTAP* » concerne le taux de projets achevés (un taux de 77 % pour une cible de 75 %) et les retours d'investissement des subventions versées par le FTAP ; ce dernier indicateur sera examiné dans la partie portant sur la performance du FTAP.

Le premier indicateur a perdu de sa pertinence. En effet il fixe comme cible un pourcentage de lauréats pour lesquels le contrat est signé dans les six mois suivant leur sélection par le comité de sélection. Or depuis 2023, la signature du contrat de transformation dans un délai de moins de six mois est l'une des conditions de l'attribution des crédits du FTAP, mesure prise pour accélérer la réalisation de la programmation et la consommation des crédits. Ainsi la cible ne peut qu'être automatiquement respectée : elle l'est donc à 100 % en 2024, elle l'était à 60 % en 2022.

Quant au deuxième indicateur, il est divisé en deux sous-indicateurs, portant l'un sur les usagers, l'autre sur les agents. Les cibles sont de 80% des projets ayant un impact sur ces deux publics en 2024 (elles étaient respectivement de 70 % et 90 % en 2023). La fixation du niveau de ce taux est assez surprenante, laissant supposer que 20% des projets retenus pourraient n'avoir aucun impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents. C'est certainement la notion de « direct » qui est en jeu.

Quoiqu'il en soit, la DITP estime respecter cette cible en arguant que « *l'évaluation de l'impact direct se fait sur la base du lien entre le projet et l'amélioration de service aux usagers ou de qualité de travail des agents* », sans donner plus de détail (rapport annuel de performance 2023, dernier publié), considérant en fait que la sélection par le comité d'investissement se suffit à elle-même : « *l'atteinte de la cible de cet indicateur, aussi bien au niveau du service aux usagers qu'aux agents, est garantie par l'attention portée par le comité d'investissement à la qualité des projets eu égard au critère de sélection des dossiers : bénéfice pour les usagers et les agents* » (projet annuel de performance 2025).

Cependant, malgré ces fondements vagues de l'indicateur, la DITP a en 2023 arrêté une méthode de calcul qui a conduit à sélectionner seize projets, cinq guichets thématiques Dinum et le dispositif du FTAP déconcentré pour calculer sur cette base, soit vingt-deux références, l'impact direct sur les agents, de 100 %, et l'impact direct sur les usagers, soit 64 %. Ces derniers chiffres la conduisent à estimer que les cibles de 2023 sont atteintes. Plus globalement, elle estime que sur les 149 projets retenus jusqu'à la fin 2023, le taux portant sur l'impact direct sur la qualité de service aux usagers est de 67 % (100 projets), et le taux portant sur l'impact direct sur la qualité de travail des agents s'établit à 87 % (130 projets).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dès son lancement, le FTAP a été géré selon un cahier des charges et des contrats de transformation aux contenus très précis : des jalons de réalisation liées à des cibles à atteindre, un protocole de compte rendu précis, une obligation méthodologiquement encadrée pour déterminer les économies attendues du projet. Même si les procédures de suivi n'ont pas été harmonisées entre les directeurs d'investissement du FTAP, les dispositifs mis en place ont été structurés. Enfin le programme budgétaire support du FTAP n'a jamais été déconcentré, à quelques exceptions près.

Durant les trois premières années, les opérations retenues se sont avérées insuffisamment mûres pour être menées dans les délais impartis en raison de leur grande complexité. Aussi, certains projets lancés en 2018 et 2019 sont toujours en cours début 2025. Enfin le calcul des économies attendues, s'il a toujours été effectué, était souvent fondé sur des extrapolations théoriques et complexes.

Par ailleurs, la DITP n'était pas le porteur des projets qui relevaient des administrations bénéficiaires et son équipe limitée (cinq ETP au maximum) n'avait que des moyens d'investigation restreints. Aussi les données remontant vers les gestionnaires du fonds sont demeurées déclaratives. En outre, le partage du pilotage du FTAP entre deux directions n'a pas facilité sa mise en œuvre avant 2021.

Ce n'est qu'en 2023, face aux constats des retards considérables pris dans l'exécution du FTAP, que la gestion a été resserrée, principalement en définissant des critères rigoureux pour veiller à la maturité des projets et à la consommation des crédits.

L'instauration d'une procédure contractuelle assez exigeante et d'une procédure budgétaire centralisée aurait dû éviter des dérives budgétaires. Ce ne fût pas le cas en raison d'un grave défaut de concordance entre, d'une part, les dotations budgétaires annuelles nouvelles, quasi forfaitaires jusqu'en 2021, combinées au report automatique des autorisations d'engagement non consommées d'une année sur l'autre (les mouvements cumulés des reports ont atteint 1,28 Md€ de 2018 à 2024), et, d'autre part, les besoins réels du FTAP, qui consommait faiblement et lentement les crédits qui lui étaient affectés. En 2020, les autorisations d'engagement atteignaient 545 M€ et en 2021, 428 M€, pour une consommation des crédits s'élevant respectivement à 72 M€ et 133 M€. Aussi, 117 M€ d'autorisations d'engagement ont été reprises en 2022.

Malgré le resserrement des règles décidé en 2023 pour fiabiliser et accélérer la programmation et l'exécution, la décision a été prise de ne plus financer en 2024 de nouveaux projets et de consacrer les crédits annuels à solder les dossiers en cours. Celle-ci a eu trois conséquences majeures : l'ouverture d'une enveloppe nouvelle de 300 M€ en 2023 (appelée FTAP 2) ne sera pas concrétisée ; l'extinction du FTAP est de facto entérinée ; enfin la consommation finale du FTAP sera très deçà des dotations annoncées par les autorités gouvernementales, autour de 800 M€ au lieu des 1,1 Md€ affichés.

3 UNE APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE DU FTAP COMPLEXE, LES CONDITIONS D'UNE EFFICACITÉ ACCRUE

L'appréciation de la performance du FTAP doit porter autant sur la qualité des projets en termes de transformation de l'action publique que sur leurs effets en matière d'économies. L'examen d'un échantillon de projets illustre la grande diversité de l'impact du fonds dont découle une appréciation d'ensemble délicate à caractériser (3.1). L'estimation de la performance financière est également difficile à identifier car elle repose sur des conventions de calcul confuses (3.2).

En définitive, ressortent du bilan du FTAP plusieurs conditions indispensables à respecter pour donner plus d'efficacité à un éventuel nouveau fonds de modernisation de de l'État (3.3).

3.1 Un impact global du FTAP difficile à caractériser

Les projets cofinancés par le FTAP sont très hétérogènes et ne présentent pas tous le même niveau de caractère « transformant » de l'action publique. Par ailleurs, leur déroulement et leur performance finale sont très liés à leur environnement tant politique, institutionnel, budgétaire, immobilier que technique, environnement qui peut évoluer de façon imprévisible après la signature du contrat de transformation.

La DITP a réalisé, dans son document de synthèse « météo globale du FTAP », un classement de l'état actuel des projets. La DITP attribue à chaque projet une note évaluant la confiance qu'elle lui accorde, selon quatre critères (exécution budgétaire, respect du calendrier, analyse des risques pesant sur la suite du projet, réalisation d'économies). Il en ressort que seuls 42% des projets en cours ont un avancement conforme en juin 2025. Dans l'analyse des risques, si le défaut de cadrage initial est un facteur important, le contexte économique et social et les difficultés techniques (essentiellement d'ordre numérique) sont les risques majeurs, suivi par la remise en cause du cofinancement par les porteurs de projets. Aussi la prise en compte des facteurs exogènes est indispensable pour porter une juste appréciation sur l'avancement et l'impact des projets.

À titre d'illustration, un échantillon de onze projets est présenté dans ce chapitre. Leur examen est centré sur la pertinence de l'intervention du FTAP et les enseignements à en tirer. Les tableaux sont des extractions de la Cour des comptes du tableau de suivi de la DITP.

- **Procédure pénale numérique : un effet de levier déterminant pour une transformation majeure**

Tableau n° 7 : procédure pénale numérique – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Économies attendues	Économies révisées	Économies déclarées
PPN	74	42,2	28,8	49	63	15

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Le projet « procédure pénale numérique » (PPN), porté conjointement par les ministères de l'intérieur et de la justice depuis 2018, vise à rendre la justice pénale plus moderne, efficace

et accessible au bénéfice de tous les justiciables, des juridictions et des forces de sécurité intérieure.

L'ambition de la PPN est d'une part de dématérialiser intégralement les dossiers depuis l'acte d'enquête initial jusqu'à l'archivage d'une décision de justice et, d'autre part, de faciliter le travail de l'ensemble des acteurs de l'écosystème judiciaire par l'utilisation d'une suite applicative constituée d'un ensemble d'outils innovants pour fluidifier et sécuriser process et données.

Il s'agit ainsi de simplifier le traitement des procédures et faciliter la collaboration, du dépôt de plainte au jugement, de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale (policiers et gendarmes, services enquêteurs, magistrats, greffiers, avocats, commissaires de justice, administrations, associations d'aide aux victimes, etc.). Cela passe notamment par la mise en place de la signature électronique et l'abandon progressif du papier au profit d'une transmission des dossiers sous forme dématérialisée et sécurisée. La PPN a également pour objectif de faciliter les relations avec le justiciable en lui offrant un accès à l'ensemble des informations qui le concernent et un suivi en temps réel de l'avancée de la procédure.

Le FTAP a alloué 42,2 M€ de co-financement (soit 57% du coût global) à ce projet composé de quatre sous-projets :

- 13,3 M€ à « Change » qui concerne le pilotage et la mise à disposition des tribunaux des équipements nécessaires au traitement numérique de la procédure pénale ;
- 11 M€ à « Dossier pénal numérique » pour la réalisation des travaux fonctionnels et techniques d'une solution de stockage et d'archivage centralisée et sécurisée ;
- 8,5 M€ à « Audience Numérique » qui vise à créer, en amont et pendant l'audience, un cadre numérique permettant une meilleure préparation des dossiers et une fluidification des échanges entre les acteurs de la justice ;
- 9,4 M€ à « Ouverture interministérielle » qui doit accroître le partage, l'exploitation et l'utilisation de la donnée entre toutes les parties tout au long de la chaîne pénale jusqu'à l'exécution des peines.

Début 2025, près de cinq millions de procédures avaient été dématérialisées depuis le lancement de la démarche et d'ici la fin 2025, 100% des procédures pénales correctionnelles (hors filière de l'instruction) pourront être transmises, réceptionnées et traitées en numérique par les juridictions et les forces de sécurité intérieure. Le ministère de la justice a créé une certification « Tribunal pénal numérique » qui vise à valoriser les juridictions les plus avancées en matière de transformation numérique, souligner les gains obtenus et partager les meilleures pratiques. On peut ainsi noter que ce projet a transformé les méthodes de travail de plus de 200 000 agents des ministères de l'intérieur et de la justice, simplifié les procédures en supprimant les documents papier, en garantissant la traçabilité des dossiers et en réduisant les délais pour les justiciables.

Il convient en revanche de souligner que les économies réalisées, déclarées à ce jour, sont très inférieures aux 63 M€ initialement estimés puisqu'elles s'élèveraient à 15,21 M€.

- **Refonte des systèmes d'information de la politique agricole commune (PAC) : un effet limité sur l'orientation du projet**

Tableau n° 8 : SI PAC – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Économies attendues	Économies révisées	Économies déclarées
SI PAC	44	28,8	28,8	111	En cours	

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

L'agence de services et de paiements (ASP) a conclu un contrat de transformation en décembre 2020 pour la création, à l'occasion de la nouvelle programmation de la politique agricole commune (PAC), d'un outil permettant de gérer et payer les aides d'État, ainsi que d'exploiter et de consolider différents types de données relatives aux exploitations agricoles.

Le projet comprend ainsi trois sous-projets interdépendants :

- le chantier « performance » : le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC donnant plus de marge de manœuvre aux États membres dans la définition de leur politique agricole, la France doit définir ses propres règles. Dans ce contexte, elle a décidé de se doter d'un rapport annuel de performance permettant d'apprécier la conformité des mesures avec les objectifs de politique agricole fixés dans le plan stratégique national ;
- le chantier « construction du SI de gestion et de contrôle » comprenant un portail à destination des demandeurs d'aides, une composante gestion assurant le traitement des dossiers, une composante permettant d'assurer le paiement des dossiers, un interfaçage entre ces composantes et entre ces SI et le SI performance ;
- le chantier « monitoring » des surfaces agricoles, à partir notamment d'images satellite, avec un traitement par l'intelligence artificielle.

S'il ne génère pas d'économie directe, le projet d'un montant de 44 M€ a été validé et a obtenu un financement du FTAP à hauteur de 65 %, en considérant qu'il permettait d'éviter des coûts de contentieux chiffrés à 111 M€ par an grâce au module de suivi des surfaces agricoles.

Le FTAP a financé un projet loin d'être applicable : d'une part les contours des nouvelles aides de la PAC sont encore imprécis, d'autre part les applications techniques, notamment le chantier dit de « monitoring », sont encore en développement. Quant aux économies, elles sont insusceptibles d'être constatées à l'heure actuelle. Enfin, puisqu'il s'agissait d'un opérateur de l'Etat, la contribution du FTAP a été versée en une seule fois.

Ce dossier est une illustration du faible impact du FTAP dans la conduite d'opérations complexes et de la difficulté de porter une appréciation objective sur le retour à terme des économies. Comme cela est évoqué ci-après, économies constatées et décaissements obéissent à des temporalités différentes.

- **Opéra national de Paris : un appui du FTAP déterminant, mais pour un projet qui relève de la gouvernance classique d'un établissement public**

Tableau n° 9 : Opéra national de Paris – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Économies attendues	Économies révisées	Économies déclarées
Opéra de Paris	16	5,2	3,8	10	11	15

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

L'Opéra national de Paris a candidaté à plusieurs reprises aux appels à projets du FTAP à partir de 2017. Initialement, son projet de transformation portait sur la modernisation de l'organisation du travail, puis il s'est élargi. Le contrat de transformation signé en juillet 2022 s'articule avec les quatre axes de son projet stratégique, qui sont également ceux du contrat d'objectifs et de moyens qu'il a présenté à son conseil d'administration en mars 2024 : *« renouveler le modèle économique de l'Opéra pour préserver son avenir, rassembler le collectif autour d'une dynamique de développement des compétences et d'amélioration des conditions de travail, être l'opéra de tous et pour tous, être en phase avec la société et les grands enjeux de notre époque en œuvrant à un opéra solidaire, durable et accessible »*.

Le projet de transformation comprend ainsi de très nombreux chantiers qui constituent un réel projet d'établissement. La gouvernance du projet présentée dans le contrat en confirme le caractère stratégique, puisqu'elle est composée d'une équipe dédiée rattachée à la direction générale avec : un comité de projet, assurant un suivi régulier présidé par le directeur général adjoint ; un comité de pilotage composé de l'équipe de direction au complet et un comité de pilotage élargi au ministère de la culture, qui se réunit deux fois par an.

Pour mener à bien ce projet dont le coût avait initialement été estimé à 16 M€, l'Opéra avait obtenu 5,22 M€ du FTAP. En juillet 2024, les parties au contrat ont toutefois décidé de signer un avenant afin de tenir compte des retards pris et de la réévaluation à baisse du coût du projet de transformation (11,37 M€). Le montant alloué par le FTAP a ainsi été révisé pour s'élever à 3,85 M€.

Au-delà de la révision à la baisse du coût du projet, les derniers chiffreages réalisés permettent de présenter un niveau d'économies de 15 M€, soit 5 M€ de plus qu'initialement prévu. L'opéra considère par ailleurs que le projet réalisé lui permettra de retrouver une dynamique de ressources propres atteignant 125 M€ en 2026.

Si la stabilisation du modèle économique de l'Opéra de Paris est incontestablement un enjeu pour l'établissement, elle ne peut en revanche pas être considérée comme une action de transformation de l'action publique. Il apparaît dès lors que la signature d'un contrat de transformation avec la DITP constitue un habillage opportuniste du projet d'un établissement confronté à la contrainte budgétaire, ce qui ne donne habituellement pas lieu à des financements spécifiques.

- **SALLTO : un appui du FTAP plus méthodologique que financier pour la réorganisation complexe d'une université**

Tableau n° 10 : SALLTO – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Économies attendues	Économies révisées	Économies déclarées
SALLTO	2	0,3	0,3	4	4	en cours

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Le contrat de transformation de l'université de Lille porte un projet d'autonomisation et de déconcentration de ses services. Cette réorganisation est destinée à améliorer le service et réduire les coûts afin de permettre à l'université de Lille de rester compétitive notamment vis-à-vis des autres universités européennes. La réalisation de ce projet, devrait permettre sur la période 2023-2026 une économie de dépenses de personnel de 4,2 M€. Le soutien du FTAP à hauteur de 300 k€ doit permettre d'accélérer les chantiers de dématérialisation, et le déploiement de nouveaux outils RH et financiers.

S'il peut sembler s'apparenter, comme pour l'Opéra de Paris à un projet d'établissement car il s'inscrit également dans le cadre du contrat d'objectifs, de moyens et de performance, le volume de crédits alloués par le FTAP à l'Université de Lille est beaucoup moins élevé (24% pour l'Opéra et 12% pour l'université de Lille) et surtout apporte un soutien à une entité disposant d'une administration traditionnellement en difficulté. Il convient néanmoins de souligner que le chiffrage des économies effectivement réalisées n'a pas encore été fait.

- **InserJeunes : un soutien qui a permis la réalisation d'un projet interministériel complexe**

Tableau n° 11 : Inserjeunes – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Economies attendues	Economies révisées	Economies déclarées
Inserjeunes	13	4,25	3,2	13	4	6

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Ce projet interministériel, porté par les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et des affaires sociales, visait initialement à répondre à la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en créant un nouveau système d'information qui consolide des données, produites par différents acteurs, sur l'insertion professionnelle des jeunes. Ce nouvel outil allège la charge des services statistiques des ministères et permet de supprimer les enquêtes préexistantes.

En 2022, les ministères ont élargi le projet initial pour systématiser la présentation du lien entre formation, insertion dans l'emploi et trajectoire professionnelle. L'objectif est, dans la visée du plein emploi, d'offrir une transparence sur les débouchés des formations et de mettre en avant les filières porteuses afin de lutter contre le décrochage. L'outil développé doit également constituer un portail d'aide à la décision pour l'ouverture ou la fermeture de formations. Les économies dégagées correspondent notamment à la suppression des enquêtes antérieurement réalisées pour 1,6 M€ par an.

Le FTAP a soutenu, à hauteur de 5,2 M€ (39% du coût du projet) les deux volets de ce projet qui répond aux objectifs du fonds : accompagner un projet interministériel s'inscrivant dans une politique prioritaire du Gouvernement en créant des outils simplifiant le travail des administrations et en améliorant la qualité du service rendu. Le soutien du FTAP a permis de constituer une équipe *ad hoc*, dont les effectifs ont été décomptés hors plafond d'emploi, et qui a permis de réunir les compétences tant statistiques qu'informatiques.

- **La prison expérimentale : un projet atypique de réalisation d'un équipement, relevant du cœur de métier de l'administration pénitentiaire**

Tableau n° 12 : prison expérimentale – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Economies attendues	Economies révisées	Economies déclarées
Prison expérimentale	73	35	35	20	20	19

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Le projet de prison expérimentale dénommé « Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi » (InSERRE) proche d'Arras, consiste « à concevoir, construire et mettre en exploitation un établissement pénitentiaire d'un type nouveau où les détenus (180) seront davantage responsabilisés dans leur quotidien et où l'exercice d'une profession et la montée en compétence professionnelle seront au cœur du parcours du détenu » (contrat de transformation).

Deux établissements de ce type font partie du plan pénitentiaire de septembre 2018 présenté en conseil des ministres et le contrat de transformation, signé en juillet 2020, est fait sous l'égide du « Grand plan d'investissement » 2018-2022 et d'Action Publique 2022, plan de réforme de l'État qui ne verra pas le jour.

Les caractéristiques expérimentales ou innovantes du projet sont décrites dans l'encadré suivant :

Les innovations prévues en termes de réinsertion par l'emploi

Attirer des entreprises à plus forte valeur ajoutée que celles présentes actuellement en prison, en investissant en particulier sur les métiers du numérique, du développement durable et sur les services à distance ;

création d'espaces réservés aux entreprises qui seront conçues avec elles et modulables ; chaque détenu s'inscrira dans un parcours d'emploi et de compétences personnalisé permettant une alternance entre le travail et la formation.

Les innovations qui concernent l'organisation de la vie en détention

La circulation des détenus au sein de la zone de détention sera libre ; l'hébergement sera organisé en petites unités de vie pour permettre la répartition de tâches et l'exercice de responsabilités communes (ménage, entretien des espaces verts, préparation des repas etc.) ; le niveau de sécurité périmétrique et passive sera adapté et compensé par un renforcement des exigences de sécurité active à travers la relation avec les personnels.

En ce qui concerne les relations avec l'extérieur :

Cette structure comprendra un « espace citoyen » permettant à mettre en relation directe le public et certains détenus sélectionnés de façon à favoriser la réinsertion. Cet espace sera pensé avec le territoire d'implantation pour diversifier l'offre de services à déployer en prenant en compte les besoins (magasin, restaurant, garage solidaire, réparation de vélo...). En travaillant à changer le regard sur les détenus, à leur offrir un cadre de de travail en symbiose avec les besoins d'un territoire, cette expérimentation vise à sécuriser la sortie de ces détenus et à accroître le recours au travail pénitentiaire de la puissance publique et des entreprises.

« Prison expérimentale » est le deuxième plus grand projet financé par le FTAP. Le projet a connu un retard de plus de deux ans en raison de sa complexité immobilière, d'un marché public spécifique, d'une opération de déminage du terrain, enfin de nombreux recours de riverains. Aussi l'ouverture de la prison est prévue fin 2026. En janvier 2025, les 35 M€ avaient été consommés.

Les économies initiales identifiées sont modestes : 1,3 M€ au titre des ressources humaines. Les dépenses évitées par rapport à une maison d'arrêt « standard » de 180 places (89 agents au lieu de 121) sont de 60 000 € au titre des dépenses de fonctionnement, et de 100 000 € au titre de la baisse du taux de récidive. En réalité, l'impact attendu est davantage d'ordre qualitatif : baisse des taux de récidive et de la violence à l'intérieur de l'établissement, hausse du taux d'emploi à la sortie. Estimant que le chiffrage initial ne prenait pas en compte ces aspects qualitatifs, un comité d'évaluation a mis en œuvre une méthode d'évaluation des effets du projet. Ainsi les impacts qualitatifs ont été valorisés, portant le montant des économies attendues à 19,5 M€ dont 18,5 seraient réalisés.

Si l'intérêt du projet est manifeste, il relève plus d'une opération au cœur des responsabilités de l'administration pénitentiaire, tant en termes d'investissement que de conception de la politique de détention, faisant partie d'un plan plus large arrêté en 2018.

Son inscription dans la programmation du FTAP a conduit la DITP à suivre durant six ans un dossier immobilier et technique très spécifique où sa plus-value était par construction modeste. Dans un tel cas, le financement direct du projet par le programme budgétaire de l'administration pénitentiaire eût été préférable.

- **Télémédecine pénitentiaire : un appui retiré faute d'avancée du projet et dans un contexte budgétaire tendu**

Tableau n° 13 : Télémédecine – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Economies attendues	Economies révisées	Economies déclarées
Télémédecine	5,7	3	0,1	6,7	4	Projet arrêté

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Ce projet visait à améliorer l'accès aux soins des personnes détenues en termes de délais et d'offre de soins, à réduire le nombre d'extractions médicales des établissements pénitentiaires vers des centres hospitaliers et à améliorer la gestion des consultations effectuées dans ce cadre, celles-ci faisant l'objet de fréquentes annulations coûteuses en termes de gestion administrative.

Ce projet, porté initialement par le ministère de la justice a obtenu le soutien du FTAP en août 2020 pour 3 M€ soit 50% du coût du projet. La réalisation de ce projet repose sur deux importants marchés publics : un marché « prestataire chargé de projet télémedecine » et un marché « audit de câblage ». Le projet ayant pris du retard, un avenant a été signé en 2023 afin d'intégrer le ministère de la santé aux signataires, d'amender le calendrier de réalisation et d'élargir le périmètre du projet de la télémedecine à la télésanté pour tenir compte de la loi du 24 juillet 2019.

Fin 2023, la DITP ayant constaté des difficultés persistantes, un retard de deux ans et la très faible consommation de l'enveloppe allouée, notamment du fait de difficultés de contractualisation auprès de l'UGAP pour le marché d'audit de câblage, a notifié aux administrations concernées le retrait du solde des crédits alloués, soit 98% de l'enveloppe.

- **Adaptation de la police technique et scientifique (PTS) : le soutien à une transformation numérique indispensable pour un service public en difficulté**

Tableau n° 14 : PTS – coûts et économies attendues

<i>en M€</i>	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Economies attendues	Economies révisées	Economies déclarées
PTS	10,2	5,2	5,1	2,9	2,1	1,3

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Face au volume croissant de prélèvements biologiques analysés (1,7 million de prélèvements en 2022 avec une croissance annuelle de 15 à 20%), la police technique et scientifique a pour projet, afin de réduire ses délais de traitement et coûts de fonctionnement, de moderniser son système d'information, de créer un « hub » national pour l'acheminement des scellés et de moderniser ses laboratoires.

Pour ce faire elle a signé un contrat de transformation pour lequel le FTAP lui a octroyé un soutien de 5,1 M€ sur un coût total de 10,2 M€. Fin 2024, ce projet qui facilite le travail des

enquêteurs, fluidifie les échanges et évite les doubles saisies a été mené à bien.

Ce projet constitue incontestablement une transformation pour les équipes et une amélioration du service rendu, les économies qu'il devrait dégager a fait l'objet d'une analyse très fine qui mérite d'être présentée.

Economie sur les coûts de fonctionnement

C'est la modernisation du parc analytique, proposée dans la **Sous-action 3.2**, qui génère les économies directes du projet. Ces nouveaux équipements apportent une amélioration des performances en termes de volume de production journalier, engendrent une diminution de la quantité de consommables utilisée et permettent un interfaçage avec l'environnement numérique, qui n'est pas possible avec des appareils anciens. Le modèle utilisé pour l'évaluation annuelle des économies repose sur les dernières acquisitions effectuées et les nouvelles méthodes mises en place pour l'analyse des stupéfiants dans la matrice salivaire. Ces nouveaux équipements ont permis une augmentation de cadence d'un facteur 6 et une diminution du coût analytique unitaire d'un facteur 5.

La méthode de calcul est déterminée par la différence entre le coût moyen d'une analyse avant modernisation et celui obtenu après. En 2018, les 665 300 € d'économies en sont la conséquence. Les économies générées par ces nouveaux équipements et les nouvelles méthodes associées ont été prises en compte dès le démarrage du projet. Ce montant est reporté et cumulé avec le montant des économies attendues pour l'exercice 2019 (665 330 € + 885 517 €).

Les différences entre les montants des économies figurant dans le dossier de candidature et les données du tableau du contrat résultent d'une réévaluation qui est la conséquence de l'accroissement des saisines du haut du spectre (dossiers criminels et délictuels sensibles) observé en 2019. Leur traitement implique d'effectuer un nombre de prélèvements plus important avec comme corollaire une augmentation notoire des consommables analytiques utilisés.

L'économie cumulée s'élève à 5 173 826 € en T3 pour la période 2018-2022.

Economie par redéploiement de personnel

La mise en place progressive du "hub" des saisines et des scellés, à partir de 2020, générera une économie indirecte due à l'abandon des missions d'acheminement des scellés et au redéploiement des agents des deux forces de sécurité sur leur cœur de métier.

L'estimation réalisée à partir de l'hypothèse d'une baisse du taux d'acheminement de 55 % à 20 % à l'horizon 2022 conduit à réaffecter aux missions principales un nombre d'ETP redéployés présenté dans le tableau ci-dessous.

Economie T2 grâce à la réduction du taux d'acheminement

Année	2020	2021	2022	2023	Coût ETP
ETP redéployés	8	13	18	0	41 543
Economie	166 172	602 374	1 246 290	1 620 177	

Les montants des économies sont calculés à partir d'une rémunération moyenne hors CAS de 41 543€ (source : référé S2018-0532 Cour des Comptes du 13 mars 2018) pour 1607 heures travaillées.

- **Projets interministériels de contrôle automatisé des Zones à faibles émissions mobilité et des Voies réservées : un effet de levier très limité du FTAP pour un projet d'une grande complexité**

Tableau n° 15 : ZFE – coûts et économies attendues

en M€	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Economies attendues	Economies révisées	Economies déclarées
ZFE	61,5	16	3	46,8	46	En cours

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Ce projet interministériel (DGTIM, DSR, Antai, Dinum et DITP), signé en 2022, a pour objet la mise en place de solutions automatisées pour le contrôle et la verbalisation du non-respect des règles relatives aux zones à faible émission et aux voies réservées au covoiturage. Il constitue la mise en application d'un engagement de l'État de 2018 pris envers les collectivités locales de développer un système automatisé de contrôle. Le projet devait être terminé en 2024, il a été prorogé en 2025, puis en 2026, sa réalisation est aujourd'hui attendue pour décembre 2027. Son coût s'élève à 61 M€ dont 16 M€ apportés par le FTAP. Fin 2024, 13 M€ avaient été consommés.

Les documents de suivi illustrent la très grande complexité juridique et technique de ce projet. Hormis la dérive calendaire, il emporte deux risques majeurs : celui du non déploiement de ces zones et voies par les collectivités locales, le coût des prestations d'exploitation qui ne seraient pas « *toutes finançables dans les budgets disponibles* ».

Quant aux économies attendues, elles ont été évaluées à 47 M€ ; aucune économie n'a cependant été enregistrée ce jour en raison des retards. Les extrapolations qui les fondent sont les suivantes (extraits du contrat de transformation) :

Les économies évaluées sont des économies indirectes liées à la diminution des effectifs nécessaires pour les contrôles, par rapport à un scénario de référence consistant à contrôler les ZFE-m avec des forces de l'ordre « en bord de route » avec interception des véhicules.

Les économies peuvent être évaluées ainsi :

- Pour les contrôles lors des pics de pollution, qui reposent sur le même principe de restrictions de circulation que les ZFE-m, la Préfecture de Police de Paris mobilise 440 policiers par jour. Ainsi nous pouvons estimer que 440 policiers sont nécessaires par jour pour contrôler une ville de 2,1 millions d'habitants. Soit un policier pour 2 727 habitants. À partir du coût moyen d'un fonctionnaire de police de 60 K€/an, nous pouvons estimer le coût du futur contrôle de la ZFE-m à 26,4 M€/an pour Paris.
- Si le contrôle est étendu dans les métropoles de Lyon (500 000 Habitants), Aix-Marseille (1,8 millions Habitants), Grenoble (158 000 Habitants), Toulouse (480 000 Habitants), Nice (340 000 Habitants), Strasbourg (285 000 Habitants), cela représente 3,5 millions d'habitants donc un besoin supplémentaire de 1 233 policiers sur le terrain soit un coût supplémentaire de 77 M€/an.
- Au global, le coût en agents pour le contrôle des ZFE-m avec interception des véhicules est estimé à 103,4 M€/an. L'hypothèse retenue est que ces contrôles sont réalisés à 20 % par la police nationale et 80 % par la police municipale. Par conséquent, les économies exposées au tableau de financement intègrent pour les ZFE-m les 20 % mentionnés ci-dessus.

Ces économies sont comptabilisées progressivement à partir de mi-2023, qui est l'objectif fixé pour le début du déploiement du dispositif de contrôle automatisé.

Les économies évaluées sont des économies indirectes liées à la diminution des effectifs nécessaires pour les contrôles, par rapport à un scénario de référence consistant à contrôler les voies réservées par vidéooverbalisation « classique », c'est-à-dire sans assistance particulière par ordinateur (visualisation du flux vidéo par l'opérateur, lecture visuelle du numéro d'immatriculation, vérifications et opérations diverses faites « manuellement », remplissage manuel du PV électronique, etc.), un contrôle par interception des véhicules étant dans la pratique peu praticable compte tenu de la configuration des axes concernés (routes à fort trafic et nombreuses voies de circulation, voie réservée située à gauche, etc.).

Les économies peuvent être évaluées ainsi :

- Pour les 22 voies réservées aux transports en commun, les moyens nécessaires pour réaliser la constatation sur une durée de contrôle de 12h/jour avec un taux de détection de véhicule en infraction de 40% et un taux de fraude de 2,5%, sont estimés à :
 - Avec une vidéooverbalisation « classique » sans assistance :
 - Environ 18 ETP/an soit 1,17 M€ au lieu de 0,5 ETP/an en automatisé
- Pour les 11 voies réservées VR2+, les moyens nécessaires pour réaliser la constatation sur une durée de contrôle de 6h/jour, avec un taux de détection de solovoitureurs de 40% et de fraude à 10% sont estimés à :
 - Avec une vidéooverbalisation « classique » sans assistance :
 - Environ 225 ETP/an soit 14,62 M€ au lieu de 4,2 ETP/an en automatisé

Ce dossier renvoie au cas déjà observé du faible impact du FTAP dans le déroulement d'un projet très complexe, de long cours et *in fine* dépendant pour sa mise en œuvre de considérations politiques et locales. Le calendrier du projet va dépasser la période d'extinction probable du FTAP en 2026. Aussi, la contribution du fonds devrait-elle être diminuée, constatant par ailleurs la faible plus-value de sa contribution.

- **Challenge inter-administrations d'économies d'énergies (CUBE) : la participation discutable du FTAP à un projet mal cadré et enlisé**

Tableau n° 16 : CUBE – coûts et économies attendues

en M€	Coût total	Apport du FTAP	Exécution du FTAP 2018-2024 en CP (M€)	Economies attendues	Economies révisées	Economies déclarées
Challenge CUBE	21,1	12,3	3,4	115	115	(en cours)

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Ce projet, dont le contrat de transformation a été signé en juin 2023, vise à répondre de façon concrète aux objectifs de sobriété des bâtiments de l'État et de baisse des consommations énergétiques de 10%, *via* un challenge inter-administrations adossé à un accompagnement du changement afin de soutenir la mobilisation des agents, de l'encadrement et des services immobiliers. Sont ainsi prévus une animation sur le sujet des économies d'énergies, un accompagnement collectif avec formations, webinaires, *hotline* et accès à une plateforme collaborative, et mise en concours de 3 000 bâtiments particulièrement énergivores accompagnés par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), le tout pour un montant global de 21 M€ financé par le FTAP à hauteur de 12,3 M€.

Les économies prévisionnelles affichées dans le contrat sont estimées dans une fourchette de 115 à 273 M€. Elles correspondent essentiellement à des économies d'énergies :

ANNEXE RELATIVE AUX ECONOMIES PREVISIONNELLES ET ECONOMIES GENEREES

Les économies prévisionnelles ainsi été calculées selon les hypothèses suivantes :

Données moyennes bureaux Etat – source DIE

- Surface moyenne : 1530m²
- Conso moyenne : 185kWh/m²
- Coût kWh : 0,18€ (2022)

		Hypothèse basse	Hypothèse haute
2 000 bâtiments accompagnés individuellement	Économies annuelles par bâtiment	10%	15%
	Estimation gain par bâtiment sur un an	5 095 €	7 642 €
	Estimation gain global pour 2000 bâtiments sur 2 ans de programme	15 M€	23 M€
98 000 autres bâtiments accompagnés collectivement	Économies annuelles par bâtiment	2%	5%
	Estimation gain par bâtiment sur un an	509 €	1 274 €
	Estimation gain global pour 2000 bâtiments sur 2 ans de programme	100 M€	250 M€
Estimation gain global		115 M€	273 M€

Les économies générées seront calculées de septembre 2023 à août 2025 à partir des données disponibles sur l'outil de suivi des fluides, en comparant les consommations mensuelles pendant la durée du challenge à une consommation de référence basée sur les consommations antérieures au challenge, et en appliquant une correction climatique pour neutraliser l'impact de la variation des températures entre les années.

Début 2025, la DITP constatait que le projet avait pris un important retard, y compris en termes de consommation budgétaire, alors même qu'il devait se terminer fin 2025 et présentait des résultats très en-deçà des attentes en matière d'adhésion au projet et d'économies réalisées (par exemple seulement 600 agents de l'État utilisent les applications de sobriété mises à disposition). Ainsi, après avoir souligné que le projet avait été mal cadré et la gouvernance mal définie, le directeur d'investissement du FTAP constatait l'impossibilité de sécuriser la mise en œuvre du projet et l'atteinte des objectifs. Au-delà des difficultés de réalisation des actions inscrites au contrat, c'est l'ampleur même du dispositif mis en place qui interroge. Ainsi, peu susceptible de tenir ses objectifs et ses délais, le soutien du FTAP devrait être arrêté.

- **Une mission du contrat « Excellence opérationnelle » : l'accompagnement des services RH des rectorats pour améliorer leur gestion**

Dans le cadre des contrats de transformation, dits « concentrateur », puis « excellence opérationnelle », d'un montant global de 24 M€, dont 9,5 M€ ont été consommés fin 2024, l'appui apporté aux rectorats pour améliorer l'efficacité de leur gestion des ressources humaines (rationalisation et qualité de service) est une opération emblématique d'un coût de 5 M€.

La modernisation des processus administratifs des services des ressources humaines des rectorats était indispensable en raison d'un faible ratio gestionnaire RH/ personnels enseignants pris en charge, du développement de l'emploi contractuel, d'interactions personnelles quasi inexistantes entre les gestionnaires et les personnels gérés, ainsi que d'un système informatique obsolète. Les objectifs visaient à simplifier les processus de gestion pour les agents des rectorats et alléger les démarches, tant pour les chefs d'établissements que pour les enseignants afin d'accroître l'efficacité de la gestion et la satisfaction des personnels.

Après une première opération auprès de l'académie de Versailles, les résultats jugés concluants ont conduit à généraliser la démarche dans sept autres académies (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Paris, Grenoble, Nancy, Lille, Metz, Créteil).

En décembre 2024, la réduction de la charge de travail des gestionnaires est estimée, selon les procédures, entre 30% à 70%, tandis qu'une réduction de 50% du taux d'incomplétude de dossiers transmis par les enseignants était constatée. Cette amélioration de la productivité a permis de réallouer des moyens (au total 50 ETP) pour accroître les relations directes des services RH avec le personnel enseignant, dans une organisation rectorale dont le taux d'encadrement des agents est parmi les plus faibles des services publics. En outre, pour garantir la continuité des nouveaux processus de travail, des opérations de formation de plusieurs référents par académie ont été mises en œuvre pour au total plus de 150 agents.

Au total, le coût de la mission de transformation de ces services pour huit rectorats s'est élevé sur la période 2020/2024 à 3 M€ pour des prestations de conseil externes dans le cadre d'une mission « hybride » entre l'agence interne de la DITP et des intervenants extérieurs. Le gain total d'emplois, exprimés en temps plein, après la généralisation aux sept rectorats supplémentaires est estimé à 300, soit environ 10,5 M€. Le retour d'investissement devrait donc correspondre à un ratio de 2.

Cette opération a démontré l'intérêt de conduire des missions « pilote », ayant vocation à être généralisées, pour d'autres administrations de réseaux, telles que les préfectures ou les consulats, avec des missions en cours.

3.2 Un retour sur investissement sous forme d'économies directes : des résultats déclaratifs à la fiabilité sujette à caution

3.2.1 Une lisibilité restreinte des informations données par les lois de finances, l'absence de validation par la direction du budget des économies annoncées

Le retour sur investissement (ROI) est suivi par un indicateur du programme, cité précédemment, qui fixe une cible de retour à 1,4 depuis 2023 (après 1,5 en 2022). Cette cible

correspond au calcul suivant : économies annuelles pérennes (en M€) / investissement du FTAP. Il est indiqué dans les documents budgétaires que « *cette méthode de calcul du rendement permet d'évaluer l'atteinte de la cible d'au moins un euro d'économie annuelle pérenne pour chaque euro investi par le FTAP, fixée par le rapport du Grand plan d'investissement remis au Premier ministre en septembre 2017* ».

Le dernier rapport annuel de performance publié portant sur les résultats 2024, indique une cible atteinte à hauteur de 1,3, après 1,4 en 2023. Des précisions sont données sur la typologie des retours sur investissement pris en compte : « *Les économies prévisionnelles déclarées par les porteurs de projets résultent de la réduction des coûts de fonctionnement et des emplois supprimés ou redéployés. En plus de ces économies « directes », les projets lauréats génèrent aussi des économies « indirectes » pérennes, qui peuvent être liées soit à l'« évitement » de dépenses certaines ou très probables en l'absence de la réalisation du projet (réduction de coûts de contentieux et d'investissements etc.), soit à une plus grande efficacité de politiques publiques grâce aux projets menés (par exemple, une politique de prévention accrue qui réduit la mobilisation de dispositifs publics de prise en charge). Au-delà des économies, certains projets ont permis d'augmenter le niveau de ressources perçues par l'État (optimisation des processus de recouvrement, lutte contre la fraude), avec des recettes complémentaires annuelles (recettes fiscales principalement)* ». Elles décrivent très succinctement les sous-jacents du résultat : « *Ce retour sur investissement a été calculé dans la suite des précédents résultats en considérant les économies déclarées par les porteurs de projets* ». La réserve suivante est mentionnée par la DITP elle-même : « *A ce jour, la DITP ne dispose pas d'éléments pour être plus ferme à l'égard des estimations des porteurs, faute de pouvoir contre-estimer ou évaluer les économies avérées* ».

Les rapports précédents de la Cour des comptes, qu'il s'agisse des notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) ou du rapport portant sur la DITP d'octobre 2023, ont marqué un grand scepticisme tant sur la méthode que sur les résultats de ces calculs. Ce dernier rapport avait estimé que l'estimation des retours en termes d'économies avait un spectre trop large et émis la recommandation de « *calculer de manière plus rigoureuse les économies avérées permises par les projets financés par le FTAP et les rapporter à l'ensemble des coûts supportés par les administrations pour les mettre en œuvre* ». Dans son rapport « *Mieux valoriser les gains de productivité de l'État issus du numérique* » de décembre 2024, la Cour réitérait ses critiques sur la méthode retenue pour suivre les contrats de transformation des guichets numériques¹⁷.

En réponse à ces critiques, la DITP et la direction du budget avaient indiqué vouloir « *mener une réflexion visant à obtenir des informations au-delà du déclaratif des porteurs de projets, à partir notamment de livrables* »¹⁸. Aucune avancée pour fiabiliser le contenu des déclarations n'a à ce jour été constatée.

Lors de l'enquête, la direction du budget a indiqué avoir conduit des travaux, *a priori* non partagés avec la DITP, pour identifier les économies réalisées : « *La direction du budget, dans le cadre de ses travaux internes a mis en place un outil de suivi des économies potentielles générées par les contrats. Il n'a pas permis d'identifier de façon conséquente des mesures d'économies* ». Plusieurs causes peuvent être avancées : la maille des économies du FTAP est trop faible par rapport à celle des arbitrages budgétaires annuels et des redéploiements ont pu être effectués et intégrés en amont dans les maquettes budgétaires.

¹⁷ « Dans les contrats de transformation examinés, la manière dont les économies et les gains de productivité ont été estimés à la cible n'est pas toujours explicitée, ou assez brièvement, surtout dans les contrats les plus anciens. Les gains attendus ne sont, dans l'ensemble, pas présentés de manière homogène et il est souvent difficile de comprendre s'il s'agit de gains ponctuels ou cumulés. Les paramètres de calcul, lorsqu'ils sont détaillés, ne sont pas toujours les mêmes (notamment ceux utilisés pour évaluer les économies de masse salariale) ».

¹⁸ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2022 de la mission « Transformation et fonction publiques », avril 2023,

3.2.2 Des modalités de calcul sujettes à interrogations

Pour mieux étayer le calcul des retours sur investissement (ROI), la Cour a procédé à sa propre approche, prenant en compte les objectifs d'économies attendus, révisés et déclarés, figurant dans les tableaux de suivi de la DITP. En janvier 2025, le dernier état des retours sur investissement présente les éléments suivants : sur 1,9 Md€ de projets financés, pour 687 M€ de crédits consommés par le FTAP, les économies attendues s'élèveraient à 1,036 Md€, niveau révisé après une estimation initiale deux fois plus élevée, soit 2,072 Md€. Sur ces bases, le retour sur investissement s'élève à 1,5, légèrement supérieur à la cible fixée et aux résultats donnés dans les documents budgétaires.

Tableau n° 17 : économies issues du soutien du FTAP

en M€	Coût total des projets	FTAP CP exécuté au 31/12/2024 (A)	Economies attendues (B)	Economies révisées (C)	Economies pérennes déclarées (D)	ROI attendu (B/A)	ROI révisé (C/A)	ROI déclaré (D/A)
Total projets FTAP	1 937	687	2 072	1 036	339	3,0	1,5	0,5

Source : Cour des comptes, d'après données DITP, janvier 2025

Ce calcul manque de robustesse pour plusieurs raisons :

- les économies constatées en janvier 2025 ne s'élèvent qu'à 339 M€ ce qui fixe le ratio actuel à un niveau de 0,5, loin de la cible de 1,5 ou même du ROI affiché en 2024. Cet écart s'explique par la faible portée de la notion d'économies attendues révisées qui sert de base au calcul de la DITP ;
- en effet, les temporalités entre dépenses et production d'économies ne sont pas alignées et rendent incertaine l'appréciation en cours de réalisation du fonds : d'une part, il est difficile de ne prendre en compte que les 339 M€ déclarés puisque les projets vont continuer à produire leurs effets au-delà de 2024, d'autre part il est difficile de retenir le milliard attendu comme base de calcul car il n'est qu'une prévision sur base déclarative, difficile à valider à moyen terme. En effet si la durée de trois ans de suivi des économies après la fin du projet est affichée, la DITP estime que « cette démarche se heurte toutefois à la difficulté de maintenir le contact avec un correspondant à même de donner cette information de suivi ». Elle indique qu'« il est envisagé de mettre en place avec les ministères d'appartenance des lauréats un dispositif plus robuste, notamment en mobilisant les équipes des secrétariats généraux des ministères, permettant de tracer dans le temps les économies permises par les projets cofinancés »¹⁹. Une telle annonce a déjà été faite en 2023 ;
- pour atteindre le niveau attendu, les économies constatées devraient être presque triplées alors que le FTAP est en vigueur depuis maintenant six ans et que la clôture

¹⁹ Réponses de la DITP au questionnaire de la Cour des comptes

du fonds ne devrait pas dépasser 2026 ; l'écart à combler est donc considérable même en tenant compte du fait que la montée en puissance des économies peut s'accélérer en fin de période par l'application opérationnelle de projets ayant connus des retards importants ;

- les gains de productivité attendus sont estimés à 5 162 ETP, pour 2 290 ETP réalisés. L'écart entre la prévision et la réalisation déclarée est là encore très important, laissant 2 890 ETP à diminuer ou à redéployer. Or le suivi de ces gains exprimés en ETP est particulièrement délicat car le lien avec les schémas d'emploi annuels des ministères concernés n'est pas assuré et les mesures de redéploiement des effectifs très difficiles à suivre.

Enfin si le calcul était fondé sur la totalité des financements publics engagés, le ratio effectif de retour sur investissement serait de 0,54. La Cour a déjà estimé lors de rapports précédents que ce dernier mode de calcul aurait dû être retenu comme le plus pertinent.

3.2.3 La faible fiabilité des données servant à estimer et suivre les économies

L'examen de la liste des 149 dossiers fait apparaître que 88 dossiers n'ont, en janvier 2025, produit aucune économie, leur ROI étant nul. Sur ces dossiers, dix datent de 2018, 16 de 2019, 22 de 2020. Certains de ces dossiers anciens sont importants, par exemple la refonte des systèmes d'information de la PAC (un ROI attendu de 3,8 pour 28 M€), le dispositif de contrôle automatisé visant à diminuer la circulation de véhicules polluants et à améliorer la qualité de l'air (un ROI attendu à 3 pour 46 M€). Les ROI attendus les plus élevés font partie des dossiers sans économies constatées pour l'instant : par exemple le ROI de la télémédecine pénitentiaire était prévu au niveau de 40,7, mais en janvier 2025 aucune économie n'avait encore été déclarée.

Les raisons de ces situations sont souvent exogènes au projet. Dans certains cas, la perspective d'économies demeure valide, mais à un terme éloigné : par exemple la refonte du système d'information de la PAC ne pourra produire des effets que lorsque deux conditions seront réunies : le lancement de la prochaine PAC et la résolution de problèmes techniques relatifs à la cartographie agricole par vision satellitaire. Certains projets cependant semblent loin de pouvoir produire des économies, par exemple le dispositif des contrôles automatisés des ZFE et des voies réservées (cf. partie 3.1).

La révision des niveaux de ROI est parfois radicale, montrant une prévision initiale très peu crédible : il en est ainsi du très important projet « *Health data hub* » dont les économies, estimées initialement à 54 M€, ont été révisées à peine à 500 000 €. Dans ce cas, la révision a été provoquée par un rétrécissement du périmètre du projet en raison de certaines oppositions à l'utilisation de l'application numérique choisie.

Un tel exemple illustre les raisons de la division par dix des économies attendues du FTAP par rapport aux économies révisées pour l'ensemble du fonds.

De façon générale, il se dégage de l'examen des données l'impression de leur très faible fiabilité, malgré un effort indéniable de construction de méthodologies parfois très conceptuelles et complexes pour les calculer. En effet la DITP et les porteurs de projet ont tenté de répondre aux exigences de ce critère d'obtention du FTAP. Les contrats de transformation comprennent un volet « économies et recettes », généralement complété depuis 2022 d'une annexe sur les économies prévisionnelles engendrées par les projets. Sous forme d'un tableau Excel pluriannuel, elle distingue systématiquement les économies de masse salariale des autres économies. Au total, il est possible de consolider des données.

L'obligation posée par le FTAP d'un retour sur investissement est légitime. Cependant les méthodes de calcul retenues prennent dans certains cas, un caractère si théorique et conceptuel (les projets exposés précédemment l'illustrent) que la validité des engagements pris dans le contrat de transformation est faible. Dans d'autres cas, les estimations initiales sont beaucoup trop volontaristes, relevant alors plus de l'affichage que de l'étude d'impact étayée. Il en découle des écarts importants entre les niveaux attendus et les économies constatées. De surcroît le caractère déclaratif des données, que les gestionnaires du FTAP ne peuvent auditer, accroît leur faible fiabilité.

Enfin, pour rétablir des périodes de comparaison cohérentes entre les dépenses finales du FTAP et les économies obtenues, il sera nécessaire, en cas d'extinction du fonds en 2026, de recueillir les économies déclarées par les porteurs de projets et rapportées au coût total des projets, pendant au moins trois ans après la clôture de ces derniers.

3.3 Les conditions indispensables à l'efficacité d'un éventuel nouveau fonds accompagnant la réforme de l'État

L'extinction prévisible du seul fonds interministériel et pluriannuel destiné à soutenir la modernisation de l'action de l'État est l'occasion de tirer les enseignements de son bilan, notamment dans la perspective de la déclaration de politique générale du Premier ministre du 14 janvier 2025²⁰.

3.3.1 L'importance de privilégier un plan structurel de réforme de l'État

La conduite d'un projet de modernisation de l'État peut relever de deux options d'intensité différente : d'une part une réforme structurelle au sens de la révision de ses missions et de la refonte de son organisation, d'autre part une transformation des modes de travail de ses services. Le FTAP s'est inscrit nettement dans cette seconde option dont la portée est moindre et les effets en termes d'économies plus aléatoires.

La première orientation nécessite l'existence d'un plan structuré de réforme de l'État, comme l'ont été la RGPP ou la RéATE, dont un fonds n'est qu'un instrument de facilitation de sa réalisation. À défaut de ce soubassement qui a manqué au FTAP, un hypothétique nouveau fonds viserait à la rationalisation des processus de l'administration. Il en découle une plus grande autonomie dans sa mise en œuvre qui obéit à des orientations générales et non à l'accompagnement de réformes structurelles et de grande ampleur décidées dans un cadre politique de haut niveau.

Quelle que soit l'orientation retenue, la question de la place de l'instance politique de suivi se pose. Comme les analyses précédentes l'ont montré, le CITEP, qui était l'instance interministérielle de rattachement du FTAP, n'a joué qu'un rôle limité dans son pilotage. Durant sept ans, le CITEP n'a jamais eu à valider des décisions, sous formes de listes de projets, issues

²⁰ « Les parlementaires seront pleinement associés à cet effort d'organisation de rationalisation. Cet effort devra être prolongé et inventif. Cet effort devra être soutenu dans le temps parce que, souvent, la réforme prend du temps et, au début, coûte cher. J'annonce la création d'un fonds spécial entièrement dédié à la réforme de l'État, financé en réalisant une partie de ses actifs, en particulier, immobiliers qui appartiennent à la puissance publique, de façon à pouvoir investir, par exemple, dans le déploiement de l'intelligence artificielle dans nos services publics. Ces sommes ne pourront pas être utilisées pour des dépenses courantes, pour abonder tel ou tel budget, elles resteront donc uniquement consacrées à ces efforts de réorganisation ».

des comités d'investissement, aucun compte rendu détaillé, annuel par exemple, des projets retenus ne lui a été présenté. La décision implicite d'extinction du FTAP ne lui a pas été présentée et il n'a pas eu à l'entériner. Si le FTAP avait été adossé à un plan de réforme de l'État, il en eût été autrement car ses interventions eussent été conditionnées aux mesures du plan qu'il était chargé d'accompagner.

Il découle ainsi de l'orientation initiale deux autres conséquences.

Lorsqu'il existe un plan de réforme structurelle de l'État, ce sont ses mesures qui portent les économies attendues (par exemple la diminution du nombre de directions centrales, la fusion de services déconcentrés, la diminution du nombre d'opérateurs ou leur unification, l'abandon de missions, l'édiction de normes de baisse du nombre d'agents publics, etc.), le fonds n'intervenant que pour faciliter leur mise en œuvre. En revanche, quand le fonds a pour mission de rationaliser et moderniser la gestion publique, ce sont ses interventions qui doivent enclencher des économies en gestion ce qui impose une vigilance particulière aux retours sur investissement.

L'autre conséquence est que le fonds est conditionné dans ses interventions au déroulement de la réforme structurelle ; il n'a pas vocation à être démultiplié en des fonds annexes au gré de sa mise en œuvre qui sont autant de guichets pour s'ajuster à des besoins spécifiques, comme ce fût le cas pour le FTAP.

Il découle aussi du choix initial une plus ou moins grande propension à financer des dépenses qui peuvent être considérées comme des charges courantes des administrations ou qui pourraient être prises en charge par elles. Dans le cas d'un fonds adossé à des mesures structurelles de réforme, les soutiens du fonds sont *a priori* insusceptibles d'être des charges courantes car il s'agit d'accompagner des dépenses spécifiques, entraînées par la réforme visée.

Enfin un des apports d'un fonds extérieur aux administrations est une gouvernance partagée des projets de modernisation qu'elles portent. Cette méthode de gouvernance partagée des projets devrait être maintenue, quelle que soit l'orientation retenue.

En conclusion la définition d'une politique ou plan de réforme structurelle est toujours préférable à l'existence d'un fonds autonome, aussi bien gouverné soit-il.

3.3.2 Les prérequis à la création d'un hypothétique nouveau fonds, issus des enseignements de la mise en œuvre du FTAP

Quelle que soit l'orientation donnée à un nouveau fonds, il ressort de l'expérience passée que plusieurs conditions sont à réunir pour en faire un levier efficace de changement. Elles forment un ensemble cohérent de préconisations pour lui donner un cadre plus resserré.

En premier lieu, à la différence de la place restreinte occupée par le CITP, l'instance politique faîtière, de rang interministériel, à laquelle un fonds de modernisation est rattaché, doit jouer pleinement son rôle pour veiller à ce que l'usage des crédits du fonds soit conforme aux objectifs assignés, que le pilotage opérationnel du fonds soit correctement assuré, et que les arbitrages budgétaires ne modifient pas son profil sans que ce type de décision ne soit politiquement validé. Aussi, que le CITP soit maintenu ou une autre instance créée, sa responsabilité dans la gouvernance du fonds doit être plus affirmée.

Recommandation n° 2. (Secrétariat général du Gouvernement, direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Faire valider les principales décisions par une instance interministérielle de haut niveau compétente sur ce sujet.

En second lieu, il est indispensable de concentrer le champ des interventions du fonds sur des objectifs plus précis que ce fut le cas pour le FTAP. Ce constat avait déjà abouti à une recommandation de la Cour des comptes (« *Recentrer le financement des grands projets de transformation au sein du FTAP* ») dans son rapport de 2024 intitulé « la modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée ».

Si le fonds se trouve lié à un plan de réforme de l'État précis, le champ de ses interventions est *de facto* circonscrit. Dans le cas contraire, quelques axes doivent être définis dans le vaste périmètre des politiques prioritaires de l'État, pour éviter le saupoudrage de crédits et la logique de guichet.

La réflexion sur ces axes doit aussi s'accompagner d'un ciblage sur des services publics prioritaires en raison de leur impact majeur envers la société et des difficultés qu'ils rencontrent pour se moderniser. En cela l'intervention du FTAP en faveur du ministère chargé de la justice a été un modèle.

Par ailleurs, il n'est pas souhaitable de laisser, au fil de la mise en œuvre d'un tel fonds, s'instaurer son démembrement. S'il est justifié que des projets de faible montant soient aidés, notamment au bénéfice d'administrations disposant de faibles moyens budgétaires et d'ingénierie interne, un autre vecteur de financement devrait être trouvé, combiné par exemple avec l'agence de conseil interne de la DITP. Par ailleurs avoir laissé se constituer un fonds d'amorçage ou d'essaimage de projets numériques, si une telle initiative correspond à un besoin, dilue encore la vocation du FTAP, alors qu'il aurait été plus expédient d'ouvrir des crédits directement dans le budget de la direction compétente, en l'occurrence la Dinum.

Recommandation n° 3. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Fixer des objectifs ciblés sur des enjeux de réforme et de modernisation de l'État précis en priorisant des services publics en difficulté et en contractualisant ces objectifs avec les administrations concernées.

La mise en œuvre du FTAP a montré un respect très relatif des seuils d'intervention prévus, surtout dans la première période du fonds mais aussi en raison de la création des fonds annexes, d'où il a découlé un éventail trop ouvert de projets financés, certains s'apparentant à des dépenses de gestion courante ou pouvant être supportés par les crédits de droit commun. De même les taux de cofinancement ont été trop variables, au gré du montage des projets selon les besoins de bouclage financier des administrations ou de leur capacité financière.

Il ressort de ces deux constats, et même dans le cas d'un fonds étroitement lié à un plan de réforme de l'État, que deux critères financiers doivent être respectés pour conserver à un fonds d'envergure sa vocation : les seuils d'éligibilité doivent être élevés, les taux de cofinancement importants pour garantir un réel effet de levier. Ce dernier point est déterminant pour réserver le fonds à des administrations insusceptibles de supporter des projets de transformation.

Recommandation n° 4. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Privilégier une forte sélectivité en fixant des seuils d'intervention et des taux de cofinancement élevés.

Un des points les moins satisfaisants de l'architecture du FTAP tient d'une part aux

modalités de calcul des retours sur investissement, d'autre part à leur valeur.

En ce qui concerne le cadrage des retours sur investissement, deux approches sont possibles : une maquette uniforme mise en place par le gestionnaire du fonds pour agréger les données et produire un ratio d'économies, une négociation au cas par cas avec les porteurs de projets pour tenir compte de leurs spécificités et de la temporalité de leurs projets. La première approche retenue par la DITP a l'avantage de produire des données homogènes qui permettent de construire le ratio correspondant à l'indicateur de performance du programme budgétaire, la seconde, plus pragmatique (construite par la Dinum), garantit des indicateurs plus adaptés mais disperse l'appréciation globale de la performance.

Le choix entre ces deux approches dépend en grande partie du volume de projets soutenus et de leur importance : plus les projets financés seront nombreux, plus il sera expédient de retenir une formule unique de calcul, plus les projets seront porteurs d'enjeux structurels majeurs (et en conséquence leur nombre faible), plus une méthode de calcul adaptée au cas par cas sera préférable.

Critère fondamental du fonds, le respect des ROI est néanmoins en grande partie d'apparence pour de multiples raisons : les montants initialement affichés sont artificiels, les modes de calcul restent confus, la base tant des montants prévisionnels que réalisés est déclarative, la capacité de la DITP à auditer les déclarations est très faible malgré le système de suivi mis en place. La direction du budget estime que plusieurs conditions doivent justifier l'existence d'un fonds interministériel ayant vocation à financer des opérations de transformation, dont un retour sur investissement calculé sur la totalité des décaissements publics et qui soit d'un niveau nettement supérieur à un, alors que le FTAP, à l'heure actuelle, n'a produit qu'un taux de retour d'environ 0,5.

Si le principe d'un ROI devait être maintenu, il serait indispensable que le gestionnaire du fonds soit apte à auditer les déclarations prévisionnelles et les montants réalisés. En l'état actuel, la DITP ne dispose pas de tels moyens, sauf à mobiliser les consultants de son agence de conseil interne. Quant à la direction du budget, l'approche globale qu'elle a menée en 2024 montre que celle-ci n'est pas au niveau de granularité suffisant pour appréhender les économies potentielles et en tirer des conclusions sur la base des crédits alloués aux ministères concernés. Cependant, le suivi des gains de productivité, estimés en ETP, pourrait être facilement retranscrit lors de la préparation des schémas budgétaires ministériels.

Comme il n'est pas envisageable de créer des moyens nouveaux à cet effet, devraient être mobilisées les inspections générales des ministères concernés, à l'instar de ce qui est fait pour les revues de dépenses. Comme cela a été expliqué, maints projets sont soumis à des contextes particuliers qui nécessitent, pour en comprendre les ressorts, des investigations spécifiques.

Recommandation n° 5. (Direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) : Prévoir un dispositif d'audit des économies et les modalités de leur prise en compte dans la préparation des exercices budgétaires annuels.

Enfin, une des difficultés récurrentes, au moins jusqu'en 2024, de la gestion du FTAP, a tenu à une articulation défailante entre sa maquette budgétaire, la réalité de ses besoins en AE et la consommation effective de ses crédits.

Améliorer la budgétisation d'un fonds de modernisation pluriannuel et interministériel de modernisation de l'État est un exercice difficile qui doit concilier plusieurs objectifs : garantir une gestion inscrite dans la durée tout en respectant les principes budgétaires, donner la souplesse nécessaire à la conduite de projets complexes de moyen terme, éviter de dévoyer la mission de l'administration chargée du pilotage d'une réforme de haut niveau en accaparant ses moyens par un suivi administratif trop lourd.

Certaines modalités ont été retenues par le passé, par exemple pour la mise en œuvre des programmes d'investissement d'avenir (PIA), en remettant la gestion des fonds à un opérateur extérieur. Cette solution n'a pas été convaincante, ni pour assurer le suivi des engagements financiers, ni pour piloter les projets. En outre le démembrement de l'universalité budgétaire de l'État n'est pas une solution recommandée²¹.

La voie de la délégation du fonds est également possible. La DITP, ou toutes autres administrations chargées du fonds de modernisation (par exemple Dinum), attribuerait les crédits prévus par projet aux programmes budgétaires des administrations bénéficiaires. Elle pourrait alors concentrer son action sur le pilotage des projets avec l'administration concernée et sur l'audit de l'effectivité des économies attendues, avec un droit de reprise sur les programmes budgétaires bénéficiaires en cas de mise en œuvre incomplète du projet. En bref, l'administration responsable du fonds serait dégagée de sa gestion courante pour se focaliser sur la conduite de projets.

Maintenir un fonds extérieur aux budgets des ministères présente l'avantage de sanctuariser des crédits destinés à la réforme de l'État et aussi s'assurer d'un pilotage partagé pour d'une part éviter la dilution des crédits, d'autre part la réalisation des projets de modernisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'appréciation de la performance du FTAP est qualitative en termes de transformation de l'action publique et financière en termes d'économies. Si le caractère transformant des projets supportés par le FTAP est indéniable, l'effet de levier de ses contributions est en revanche beaucoup plus difficile à caractériser, comme son impact global sur la transformation de l'action publique en raison d'une dispersion considérable de l'objet des projets financés. De même, l'estimation de la performance financière du fonds est également difficile à objectiver, car reposant sur des conventions de calcul qui souvent extrapolent des résultats, eux-mêmes incertains et ne relevant pas d'économies directes mesurables.

L'atteinte des objectifs d'économies affichés est encore éloignée, alors même que l'extinction implicite du FTAP est prévue à une échéance prochaine. Aussi, si un bilan complet des retours sur investissement doit être tiré, il sera nécessaire de dégager la méthode et les moyens pour recueillir à moyen terme et valider les données transmises par les porteurs de projets.

Au total, il ressort de l'examen du bilan d'ensemble du FTAP que certaines conditions doivent à l'avenir être réunies pour donner sa pleine efficacité à un fonds de modernisation de l'État.

Reprises dans une série de recommandations, elles forment un corpus de règles cohérent qui vise à adosser un éventuel nouveau fonds à une réforme de l'État arbitrée et à une instance de pilotage interministérielle active, à sérier ces objectifs sur des projets d'ampleur ciblés sur des politiques et des secteurs publics en difficultés, à obéir à des règles de fonctionnement rigoureuses, à voir son impact audité. L'architecture du fonds devrait également être moins centralisée de telle sorte que son responsable puisse plus investir dans le pilotage des réformes auxquelles le fonds concourt, à condition que les projets financés soient peu nombreux.

²¹ Rapport de 2015 sur la gestion budgétaire et financière du PIA « Une des conséquences de la gestion extrabudgétaire du PIA est le passage obligé par des opérateurs, qui permet d'inscrire le programme dans la durée et de se soustraire au principe de l'annualité budgétaire et d'échapper au risque d'annulation de crédits inutilisés pour cause de régulation budgétaire. »

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des abréviations

CITP : comité interministériel de la transformation publique

DITP : délégation interministérielle de la transformation publique

FTAP : fonds de transformation de l'action publique

OTE : organisation territoriale de l'État

OVQ : objets de la vie quotidienne

FVE : fonds vert de l'État

CBR : contrôleur budgétaire en région

ROI : *return on investment*, retour sur investissement

Annexe n° 2. Principes de sélection du cahier des charges 2018

Les projets sont sélectionnés par vagues d'appels à projets, afin de permettre une comparaison des projets entre eux et d'en optimiser ainsi la sélection par le comité de pilotage présidé par le ministre de l'action et des comptes publics.

En cohérence avec les règles d'éligibilité du fonds, les principes de sélection des projets reposent sur les cinq critères suivants :

1. Des économies substantielles et pérennes permises par le projet, avec une cible de rendement d'un euro pérenne d'économies trois ans après l'investissement d'un euro par le FTAP ;

2. L'ambition en matière d'amélioration de la qualité de service aux usagers et des conditions de travail des agents, mesurée par des enquêtes, des sondages ou toute méthode permettant de documenter les améliorations à apporter et d'analyser le retour des utilisateurs ;

3. Le caractère stratégique et novateur du projet proposé, en cohérence avec l'action du Gouvernement en matière de transformation publique ;

4. La qualité de la gouvernance et des moyens de conduite du projet qui peuvent être appréciés notamment au regard de l'expérience de l'équipe projet, de sa composition (en particulier l'association de l'ensemble des partenaires du projet) et de son agilité.

5. Pour les projets spécifiquement numériques, la conformité aux principes de l'État plateforme, qui recouvrent essentiellement la mise en œuvre de méthodes permettant une confrontation rapide du produit avec ses utilisateurs et la recherche au plus tôt du maximum de la valeur attendue, la prise en compte opérationnelle de l'enjeu de médiation numérique et la facilitation de l'appropriation du projet par les agents à travers des actions de formation ou de conduite du changement.

Une attention particulière sera portée par le comité de pilotage à la précision des informations apportées pour éclairer chacun des critères précités :

Critère 1 - Économies substantielles permises par le projet	
Retour sur investissement <i>Quelles économies pérennes sont générées par cet investissement ?</i>	Éléments de justification à apporter - Coût global du projet - Description détaillée, pour chaque année (au moins sur 3 ans), de la dépense à politique inchangée (hors projet de transformation), et des économies attendues, détaillées par catégories (T2/dépenses de personnel, T3/dépenses de fonctionnement, T5/dépenses d'investissement, T6/dépenses d'intervention) et par action budgétaire (ou ligne budgétaire pour les opérateurs) - Description détaillée des hypothèses retenues et des méthodes de calcul pour les chiffrages

Critère 2 - Ambition en matière d'amélioration de la qualité de service aux usagers et des conditions de travail des agents	
- Niveau d'ambition pour les usagers - Niveau d'ambition pour les agents	Éléments de justification à apporter Bénéfices attendus et résultats quantitatifs et qualitatifs escomptés pour les usagers et les agents (en indiquant une estimation du nombre de bénéficiaires concernés)
Critère 3 - Caractère stratégique et novateur du projet	
- Alignement avec les orientations stratégiques ministérielles ou interministérielles <i>En quoi le projet permet-il de transformer l'action publique ?</i> - Caractère novateur du projet	Éléments de justification à apporter - Description de l'importance que revêt le projet dans la mise en œuvre des orientations stratégiques concernées (par exemple : feuilles de routes ministérielles, plans de transformation, décisions du CITP) - Bénéfices nouveaux apportés grâce à l'apport financier du FTAP par rapport aux éventuels financements précédemment attribués (effet levier du fonds)
Critère 4 – Qualité de la gouvernance et des moyens de conduite du projet	
- Compétences et dimensionnement de l'équipe projet <i>Dans quelle mesure la constitution de l'équipe projet garantit l'atteinte des objectifs du projet ?</i> - Dispositif de cofinancement <i>Le principe de cofinancement est-il respecté ?</i> - Gouvernance et démarche projet <i>Dans quelle mesure la démarche proposée permet de répondre aux risques ?</i>	Éléments de justification à apporter - Définition des rôles, des responsabilités et des niveaux d'engagement associés - Présentation du montage financier du projet et de la capacité des cofinanceurs à supporter les coûts du projet à leur charge ? Présentation des rôles, responsabilités et niveaux d'engagement des acteurs mobilisés - Présentation des besoins et des risques identifiés en matière de gouvernance du projet
Critère 5 – Pour les projets numériques, la conformité aux principes de l'Etat plateforme	
- Les usagers au cœur de la démarche - Confrontation rapide aux usagers, méthode agile - Simplification des démarches/ processus de travail (Ex : dites-le nous une fois, nouveau service en ligne) - Exploitations et partage avec d'autres entités de données et fonctionnalités (APIfication) - Prise en compte de l'inclusion numérique et accompagnement de la transformation numérique des agents et des usagers - Articulation du projet avec le Système d'Information de l'Etat	Éléments de justification à apporter - Présentation et justifications des méthodes de gestion de projet employées dans le cadre du respect des principes clés de succès de tout projet - Présentation des modalités d'association des diverses parties prenantes au projet - Présentation de l'articulation avec les briques SI de l'Etat et autres projets existants - Présentation de la démarche d'urbanisation/ mutualisation

