



# Mission Action et transformation publiques

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

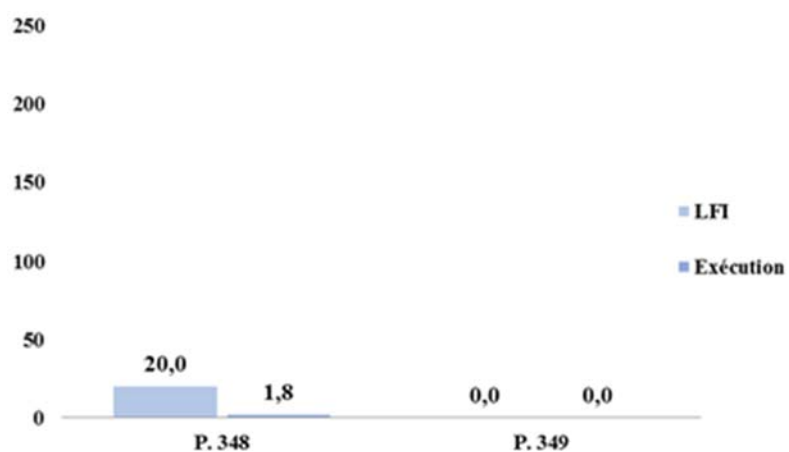
2018

## *Mission Action et transformation publiques*

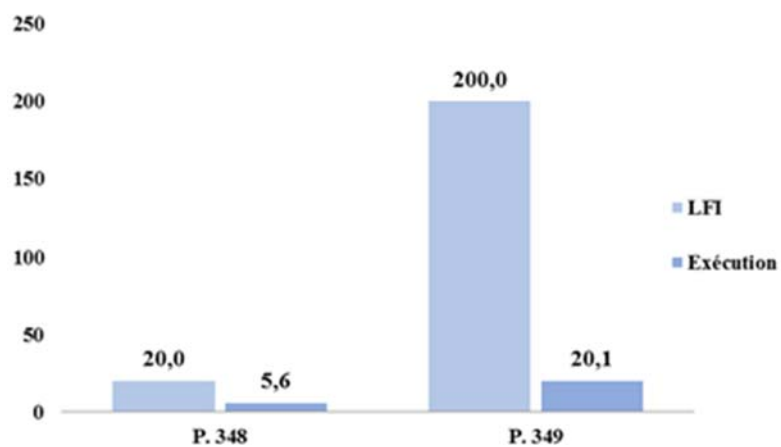
**Programme 348 – Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants**

**Programme 349 – Fonds pour la transformation de l'action publique**

**Graphique n° 1 : Écart entre le vote et l'exécution 2018 des crédits de paiement (en M€)**



**Graphique n° 2 : Écart entre le vote et l'exécution 2018  
des autorisations d'engagement (en M€)**



## Synthèse

### **Une démarche pluriannuelle installée en 2018.**

La mission *Action et transformation publiques*, créée en 2018, porte l'ambition de financer la transformation de l'action publique en recourant à des procédures d'appels à projets pilotés au niveau interministériel. Elle a été dotée en 2018 de 220 M€ en autorisations d'engagement et de 20 M€ de crédits de paiement. Ces moyens financiers réduits la première année visaient à procéder à l'installation de la gouvernance dédiée de la mission et au lancement des premiers appels à projets tenant à la rénovation des cités administratives (programme 348) et aux réformes structurelles de l'administration (programme 349).

Les crédits ouverts au titre du programme 348 sont destinés à compléter la connaissance technique du parc immobilier et à réaliser des études de programmistes. L'enveloppe allouée programme 349 a pour objet d'accompagner les lauréats des deux premiers appels à projets programmés pour 2018.

Néanmoins, seule une part minoritaire des crédits ouverts en loi de finances pour 2018 a effectivement été consommée en 2018 (11 % des autorisations d'engagement, 9 % des crédits de paiement). La sous-consommation des crédits de la mission est due pour partie au programme 348, en raison d'une charge plus faible qu'estimée des études immobilières. Elle est toutefois principalement imputable au programme 349, liée à la sous-estimation des délais d'installation de la gouvernance du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

### **La montée en charge de la mission attendue pour 2019 est entourée d'incertitudes.**

La mission doit monter en charge en 2019 (1 202 M€ en autorisations d'engagement, 312 M€ en crédits de paiement), compte tenu de l'objectif d'une accélération des actions engagées dans le cadre des programmes 348 et 349. S'agissant de la rénovation des cités administratives, la montée en charge suppose le respect d'un calendrier très contraint de passation de marchés de travaux et le recours très large aux marchés globaux de performance, un instrument juridique récent de la commande publique. S'agissant du FTAP, elle exige la signature de contrats de transformation et un lancement des projets lauréats dans des délais particulièrement brefs.

La montée en charge passe aussi par l'élargissement du périmètre de la mission à deux nouveaux fonds, l'un destiné à accompagner le volet ressources humaines des plans ministériels de transformation, l'autre visant à soutenir la croissance de start-up d'État. Bien que la multiplication des fonds *ad hoc* et temporaires participent de l'ambition de soutenir des réformes structurelles par une administration de projets, elle n'est toutefois pas dénuée de risques tenant à la lisibilité des leviers financiers disponibles et à l'efficacité des procédures administratives.

**En matière de performance, la documentation budgétaire devrait être rapprochée des outils de pilotage internes à l'administration.**

On constate une divergence entre le volet de performance du PAP, qui permet difficilement d'apprécier la performance globale de la mission, et les instruments de pilotage et de suivi développés par les administrations chargées de l'exécution des programmes. En effet, parallèlement voire indépendamment de l'information fournie dans les projets annuels de performance, celles-ci s'appuient pour leur pilotage opérationnel sur des tableaux d'indicateurs de gestion plus fournis et en cohérence plus grande avec les objectifs assignés à la mission<sup>1</sup> et avec les leviers dont elles disposent.

Pour mieux apprécier la performance des opérations conduites au sein de cette mission, la Cour recommande de renforcer l'articulation entre la documentation budgétaire et les outils de pilotage internes à la direction de l'immobilier et au secrétariat du FTAP. Les programmes et rapports annuels de performance pourraient notamment inclure des indicateurs synthétiques visant à objectiver l'atteinte des objectifs assignés à ces projets, et le bon avancement par rapport au calendrier et au budget prévisionnels.

**Programme 348 : une démarche approfondie de maîtrise des risques doit être menée pour tirer pleinement profit des marchés globaux de performance.**

L'ambition de mettre en œuvre rapidement le programme de rénovation des cités administratives se traduirait par le recours, recommandé par la direction de l'immobilier de l'État, aux marchés globaux de performance. À mi-chemin entre le marché global de

---

<sup>1</sup> Ces objectifs sont d'ordre énergétique, bâtimentaire et budgétaire pour le programme 348, de rentabilité financière et d'amélioration du service rendu aux usagers ou des conditions de travail des agents pour le programme 349.

conception-réalisation et le marché de partenariat, cet instrument juridique a été institué en 2016 afin de permettre de sécuriser les coûts de fonctionnement et le respect effectif des normes environnementales.

En raison de son caractère récent, cette modalité de la commande publique ne fait toutefois pas encore l'objet d'une doctrine d'emploi aboutie, notamment en matière de bonnes pratiques sur les modalités de partage des risques avec le titulaire du marché. Compte tenu des montants financiers en jeu (900 M€), la Cour souligne la nécessité d'examiner attentivement, en amont de la passation des marchés globaux de performance, les risques financiers et juridiques pesant sur les pouvoirs adjudicateurs.

**Programme 349 : le fonds doit monter en charge très nettement pour concrétiser son ambition.**

Au regard des délais nécessaires à la mise en œuvre des projets et du faible niveau d'exécution des crédits ouverts en 2018 (10 %), l'impact du FTAP sur les modes d'action publique ou le service rendu aux usagers ne peut pas encore être mesuré.

Sa gouvernance semble avoir permis des échanges itérés entre les administrations et le secrétariat du fonds et une amélioration significative des projets déposés.

L'ambition initiale du fonds, d'accompagner des projets de transformation générant des économies pérennes, demeure toutefois à concrétiser. L'exercice 2019 constituera à cet égard une année pivot pour le FTAP. Afin de respecter la programmation volontariste qui lui a été fixée, le fonds devra faire l'objet d'une accélération très nette dans sa mise en œuvre.

## Recommandation

**Recommandation n° 1** (*direction de l'immobilier de l'État, direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique*) : dans les PAP et les RAP, rapprocher les indicateurs de performance des outils de pilotage ministériels pour renforcer leur cohérence avec les objectifs de la mission.

---

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>11</b>
1.1 Des moyens financiers limités en 2018, visant à initier une démarche pluriannuelle .....	11
1.2 Une sous-consommation des crédits, principalement due à la sous-estimation des délais d'installation de la gouvernance des programmes .....	16
1.3 Une montée en charge et un élargissement de la mission attendus en 2019.....	19
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME .....</b>	<b>24</b>
2.1 Programme 348 – <i>Rénovation des cités administratives et         autres sites domaniaux multi-occupants</i> .....	24
2.2 Programme 349 – <i>Fonds pour la transformation de l'action         publique</i> .....	27
<b>3 DÉMARCHE DE PERFORMANCE .....</b>	<b>34</b>
3.1 Une ambition de pilotage des projets par la performance ....	34
3.2 Une information du Parlement à compléter en la rapprochant des outils de pilotage ministériels .....	37



## Introduction

Créée par la loi de finances pour 2018, la mission *Action et transformation publiques* contribue à la réalisation du grand plan d'investissement (GPI). Elle se compose en 2018 de deux programmes interministériels qui ont l'ambition de « *transformer durablement l'action publique* »<sup>2</sup> en contribuant à l'accélération de la transition écologique (axe n°1 du GPI) et à la construction de l'État de l'âge numérique (axe n°4). La mission poursuit également l'objectif de réduction de la dépense publique<sup>3</sup>.

Les crédits, en totalité labellisés au titre du GPI, visent à financer en cinq ans des projets de rénovation ou de construction de bâtiments publics et de réforme dite structurelle des administrations publiques. Les programmes, non pérennes selon la documentation budgétaire, font l'objet d'un calendrier contraint d'engagement des crédits d'ici 2022 et de règles budgétaires spécifiques tenant à la labellisation GPI.

La mission présente, pour chacun de ses programmes, une gouvernance interministérielle fondée sur des procédures d'appels à projets. Une logique de performance, notamment financière et environnementale, préside à la sélection des projets accompagnés par la mission.

Le programme 348 – *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* est destiné à financer des opérations de restructuration immobilière, l'acquisition ou la construction de bâtiments nouveaux ainsi que des travaux lourds. Les projets sélectionnés s'inscrivent dans une triple dimension de performance énergétique, de mise en conformité technique et de densification de l'immobilier. Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État, le programme est doté de 20 M€ de crédits au titre de la loi de finances pour 2018 et devrait se voir allouer 1 Md€ d'ici 2022.

Le programme 349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique* vise à financer des projets de transformation qui permettront de générer des économies pérennes. Chaque euro dépensé dans le cadre du programme a vocation à conduire à un euro d'économies pérennes en trois ans. Placé sous la responsabilité de la direction du budget, le programme

---

<sup>2</sup> Présentation stratégique de la mission annexée à la loi de finances pour 2018.

<sup>3</sup> Le projet annuel de performances 2018 précise que les crédits du programme 348 « *contribueront ainsi à diminuer la dépense publique sur le long terme* » et que ceux du programme 349 tendent à « *réduire structurellement la dépense publique* ».

est doté de 200 M€ d'autorisations d'engagement au titre de la loi de finances pour 2018 et devrait se voir allouer 700 M€ de crédits d'ici 2022.

La création de la mission *Action et transformation publiques* pose la question de la cohérence des programmes 348 et 349, qui ont trait pour l'un à la politique immobilière de l'État et pour l'autre au financement de réformes dites structurelles<sup>4</sup> dont les seuls points communs reposent sur la gouvernance en mode projet conduite à un niveau interministériel, la durée de vie prévisionnelle limitée et la labellisation grand plan d'investissement. En particulier, les crédits de rénovation des cités administratives auraient pu être portés par l'un des 70 autres programmes budgétaires<sup>5</sup> concourant à la politique immobilière, tel le programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public*.

---

<sup>4</sup> La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit en son article 7 la mission comme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

<sup>5</sup> Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2018, *Politique immobilière de l'État*.

# 1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les moyens votés en loi de finances pour 2018 étaient destinés à lancer la démarche pluriannuelle portée par la mission (1.1). Bien que limités, les crédits budgétaires ont toutefois été très nettement sous-exécutés, en raison notamment de la sous-estimation des délais d'installation de la gouvernance des programmes (1.2). En 2019, la mission devrait connaître une double évolution, sous l'effet conjugué de l'élargissement de son périmètre et de la montée en charge des programmes 348 et 349 (1.3).

## 1.1 Des moyens financiers limités en 2018, visant à initier une démarche pluriannuelle

### 1.1.1 Une démarche pluriannuelle

La loi de finances pour 2018 a créé la mission *Action et transformation publiques* ainsi que les programmes 348 et 349 qui lui sont rattachés. Dotés de crédits labellisés au titre du grand plan d'investissement (GPI), les deux programmes s'articulent sur des procédures d'appels à projets pilotés au niveau interministériel.

#### 1.1.1.1 Des moyens financiers temporaires labellisés au titre du GPI

Selon la programmation initiale votée en loi de finances pour 2018, la mission doit se voir allouer 1,7 Md€ sur la période 2018-2022, répartis entre le programme 348 (1 Md€) et le programme 349 (700 M€). Ouverts dans une logique de financement des réformes, ces crédits doivent correspondre à des enveloppes additionnelles et non à des redéploiements budgétaires.

Les financements portés par la mission n'ont pas vocation à être pérennisés au-delà de 2022. L'engagement des crédits est en conséquence appelé à suivre un calendrier contraint, qui diffère selon le programme et la nature des crédits. Après une phase d'installation de la gouvernance, il est prévu que la mission temporaire monte rapidement en charge afin qu'elle produise ses effets dans les brefs délais impartis. La performance de la mission se trouve donc conditionnée à la réalisation de cette trajectoire pluriannuelle.

Les moyens attribués à la mission présentent enfin la particularité d'être labellisés au titre du GPI<sup>6</sup>, dont il résulte l'application de règles budgétaires particulières<sup>7</sup>. Aucune mise en réserve n'est appliquée aux crédits de la mission, qui peuvent néanmoins faire l'objet de réallocations vers d'autres enveloppes du GPI en cas de sous-efficience.

### ENCADRÉ – Le grand plan d'investissement

Le 25 septembre 2017, à la suite de la remise du rapport Pisani Ferry<sup>8</sup>, le Premier ministre a annoncé l'élaboration d'un grand plan d'investissement 2018-2022 (GPI) visant à « *amplifier les investissements publics, pour une action publique plus transformante, plus concrète et projetée sur les priorités d'avenir* »<sup>9</sup>. À cette fin, un montant cumulé de 57 Md€ de dépenses sur cinq ans doit être mobilisé.

Mis en œuvre à compter de 2018, le GPI s'articule autour de quatre axes prioritaires tendant à « *accélérer la transition écologique* » (20 Md€), « *édifier une société de compétences* » (15 Md€), « *ancrer la compétitivité sur l'innovation* » (13 Md€) et « *construire l'État de l'âge numérique* »<sup>10</sup> (9 Md€). Les actions menées dans ce cadre sont présentées annuellement en annexe au projet de loi de finances. Elles sont financées par des crédits labellisés au titre du GPI et retracés en tant que tels dans les programmes ministériels. Pour l'exercice 2018, les crédits ne sont pas soumis à la régulation budgétaire et bénéficient d'une exonération de mise en réserve.

Pour chacune des initiatives du GPI, la gouvernance est assurée par un ministre chef de file, qui s'appuie sur un comité de pilotage dédié à l'initiative ou à un groupe d'initiatives. Bien que « *largement déconcentré auprès des ministères* »<sup>11</sup>, le pilotage du GPI inclut une coordination interministérielle réalisée par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI). En particulier, le SGPI doit proposer annuellement au Premier ministre des décisions de réallocation de crédits au sein du GPI fondées sur l'évaluation de la performance dans la mise en œuvre des initiatives.

<sup>6</sup> Ils ne relèvent pas des programmes d'investissements d'avenir (PIA).

<sup>7</sup> Circulaire du Premier ministre du 3 janvier 2018 relative à la mise en œuvre du GPI.

<sup>8</sup> Jean Pisani Ferry, rapport au Premier ministre sur le Grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017, disponible en ligne sur le [site du gouvernement](#).

<sup>9</sup> Dossier de présentation du GPI.

<sup>10</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2018.

<sup>11</sup> Circulaire du Premier ministre du 3 janvier 2018 relative à la mise en œuvre du GPI.

### 1.1.1.2 Des procédures d'appels à projets

La gouvernance de la mission repose sur l'organisation d'appels à projets, dont les modalités opérationnelles diffèrent selon qu'il s'agisse du programme 348 – *Rénovation des cités administratives*<sup>12</sup> et autres sites domaniaux multi-occupants ou du programme 349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique* (FTAP). Tandis que le premier s'appuie sur un unique appel à projets, le second met en œuvre une succession d'appels à projets.

En conséquence, une fois les projets de rénovation<sup>13</sup> des cités administratives sélectionnés, le programme 348 ne sera plus régi par une logique de sélection mais d'accompagnement des projets lauréats. En revanche, la gouvernance du programme 349 articulera simultanément les processus d'identification et de suivi des projets lauréats.

Selon le projet annuel de performances 2018 (PAP), la démarche de sélectivité poursuit un objectif de performance. S'agissant du programme 348, la notion de performance recouvre l'efficacité énergétique, la mise en conformité technique et la densification immobilière. S'agissant du programme 349, la performance a trait à la rentabilité financière ainsi qu'à l'amélioration du service rendu aux usagers ou des conditions de travail des agents.

Le champ des appels à projets des deux programmes diffère. L'éligibilité aux financements du programme 348 est restreint aux 56 cités administratives et autres sites multi-occupants ; celui du programme 349 est très large. Le FTAP est ainsi ouvert à toute « *réforme structurelle à fort potentiel d'amélioration du service rendu et de réduction durable des dépenses publiques* »<sup>14</sup>. Certaines thématiques n'en demeurent pas moins encouragées, telle l'amélioration des services publics dans les territoires.

---

<sup>12</sup> L'instruction n° 07-035-D8 du 19 juillet 2007 de la direction générale de la comptabilité publique définit la notion de cité administrative « *comme un ensemble immobilier où sont logés au moins trois services administratifs, cette condition devant s'apprécier, au regard de départements ministériels différents.* »

<sup>13</sup> Par souci de simplification, il est recouru dans cette note au terme de rénovation pour désigner les opérations de restructuration immobilière, l'acquisition ou la construction de bâtiments nouveaux ainsi que des travaux lourds qui peuvent être financés par le P 348.

<sup>14</sup> Cahier des charges du 3<sup>ème</sup> appel à projets du FTAP, 8 février 2019.

### 1.1.1.3 Un portage interministériel dédié

La mission *Action et transformation publiques* s'appuie sur une gouvernance interministérielle instituée spécifiquement pour définir et mettre en œuvre les procédures d'appels à projets. Le pilotage de chacun des programmes est composé d'un niveau stratégique, qui vise à fixer les grandes orientations de l'appel à projets et à sélectionner les lauréats, et d'un niveau opérationnel, qui a pour objet d'accompagner les porteurs de projet, de présélectionner les dossiers et d'effectuer le suivi de la mise en œuvre des projets.

Dans le cadre du **programme 348**, la gouvernance interministérielle est assurée par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP)<sup>15</sup>, qui sélectionne les projets, et une équipe dédiée de la direction de l'immobilier de l'État appelée « DIE-P348 ». Cette cellule de pilotage est chargée d'animer la démarche d'appels à projets mais aussi d'accompagner les services déconcentrés de l'État dans l'élaboration de leurs projets immobiliers de rénovation.

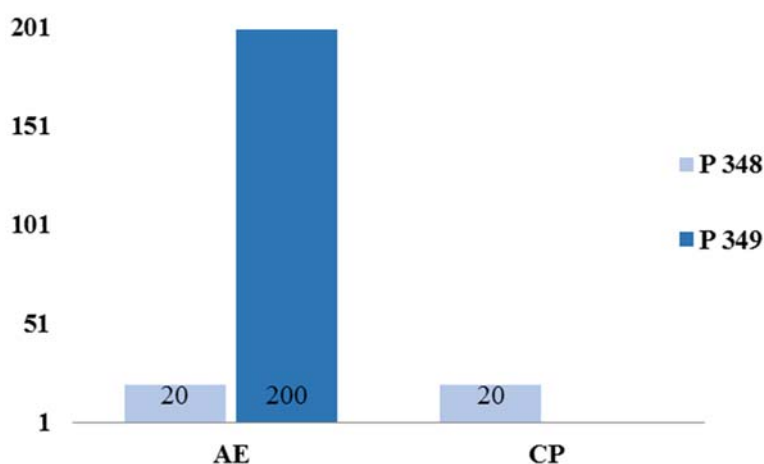
La gouvernance stratégique du **programme 349** est assurée par un « comité de pilotage du fonds », qui sélectionne les lauréats et se compose du ministre de l'action et des comptes publics, du secrétaire d'État au numérique, de la directrice du budget, du délégué interministériel à la transformation publique, du secrétaire général pour l'investissement et de personnalités qualifiées. L'animation des appels à projets, l'instruction préalable des projets et leur suivi sont assurés par un « secrétariat du fonds » qui fait intervenir la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la direction du budget (DB), la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC) et le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

---

<sup>15</sup> Le secrétariat général du conseil de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique et solidaire y sont notamment représentés.

### 1.1.2 Des moyens financiers limités en 2018

**Graphique n° 3 : Mission Action et transformation publiques crédits votés en loi de finances pour 2018 (en M€)**



Les crédits votés au titre du **programme 348** pour 2018, s'élevant à 20 M€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), étaient destinés à poser les fondements de la démarche d'appels à projets en complétant la connaissance technique du parc immobilier des cités administratives et en procédant au lancement d'études de programmistes. En particulier, la budgétisation initiale prévoyait la passation d'un marché national de 54 audits énergétiques et bâtimentaires<sup>16</sup>, visant à fournir des données immobilières complètes et comparables, notamment en matière de performance énergétique. L'enveloppe budgétaire allouée pour l'exercice 2018 avait ainsi vocation à préparer les projets de rénovation, repoussant à l'horizon 2019 l'engagement des premiers travaux d'investissement immobilier.

Les crédits votés au titre du **programme 349** pour 2018, se sont établis à 200 M€ en AE et 0 M€ en CP. Cette enveloppe tendait à financer les projets retenus au cours de l'exercice et selon les modalités prévues pour chacun d'entre eux. Compte tenu des délais nécessaires à l'installation de la structure de pilotage opérationnel du FTAP et au lancement des

<sup>16</sup> Parmi les 56 cités administratives, deux ne sont pas incluses dans le marché national d'audits en raison du niveau de connaissance jugé suffisant de leur état.

premiers projets, aucune ouverture de crédits de paiements n'était prévue au titre de l'exercice 2018.

## 1.2 Une sous-consommation des crédits, principalement due à la sous-estimation des délais d'installation de la gouvernance des programmes

### 1.2.1 Une gouvernance de projet établie en 2018

Consécutivement au dépôt du projet de loi de finances pour 2018, les administrations compétentes ont établi une gouvernance de projet afin de mettre en œuvre la mission *Action et transformation publiques*.

S'agissant du **programme 348**, l'équipe projet de la DIE a ainsi posé au premier trimestre 2018 les fondements de la démarche d'appel à projets, en fixant la méthodologie d'élaboration des projets, les modalités de leur sélection et les bonnes pratiques à suivre. Ces travaux préparatoires, menés en lien avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers<sup>17</sup>, ont accompagné la constitution et la coordination d'équipes projets des services régionaux de l'État. Après que les audits énergétiques et les travaux de programmistes ont été rendus, les premiers projets de rénovation conçus par les équipes projets régionales ont été transmis à la DIE à partir d'octobre. Le mois de novembre a vu les premières approbations des projets en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP).

#### Schéma n° 1 : Calendrier prévisionnel pluriannuel des projets de rénovation des cités administratives (P 348)



Source : DIE, traitement Cour des comptes

<sup>17</sup> Le bureau gestion et expertise immobilière ministérielle au sein du service des affaires financières et immobilières (SAFI-GIM) a notamment passé le marché d'audits nationaux pour le compte de la DIE.



À la suite de la publication du rapport Pisani Ferry<sup>18</sup> en septembre 2017, le premier appel à projets du **programme 349** a été lancé en février 2018. Les 122 dossiers de candidature, pré-instruits par le secrétariat du FTAP en avril, pré-sélectionnés par les personnalités qualifiées membres du comité de pilotage le même mois, ont donné lieu à une sélection de 17 lauréats en mai. Le second appel à projets, lancé en juin, a suivi un calendrier similaire jusqu'au comité de pilotage décisionnaire d'octobre, lors duquel 16 projets sur 61 ont été sélectionnés.

### Schéma n° 2 : Calendrier de mise en œuvre du premier appel à projets du FTAP (P 349)



Source : DITP, traitement Cour des comptes

En parallèle du calendrier du second appel à projets, le secrétariat du FTAP a établi une trame type de contrats de transformation et ouvert une phase de négociations avec les lauréats du premier appel à projets. Ces contrats, conclus entre le porteur de projet, la DB et la DITP, fixent notamment les modalités de financement, la justification des économies réalisées et des indicateurs de suivi et de résultats du projet. Afin de procéder au financement effectif des projets lauréats, un modèle type de conventions de délégation de gestion a également été rédigé. Des conventions doivent effectivement être conclues entre la DB, responsable du programme, et le secrétaire général du ministère porteur du projet<sup>19</sup>, avant que les crédits ne soient mis à disposition selon les modalités convenues dans le contrat de transformation.

#### 1.2.2 Des délais sous-estimés qui expliquent en grande partie la sous-exécution des crédits de la mission

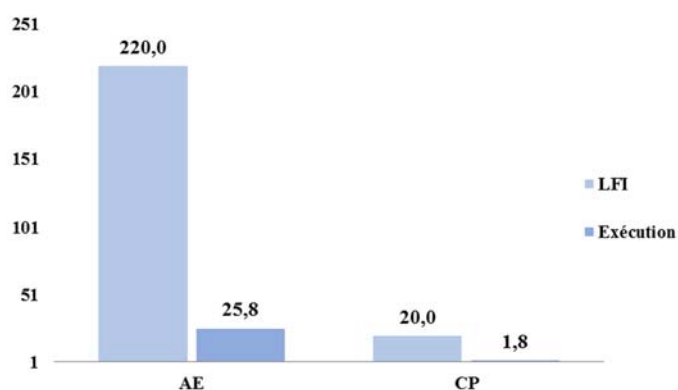
Seule une part minoritaire des crédits de la mission *Action et transformation publiques* ouverts en loi de finances a effectivement été

<sup>18</sup> Jean Pisani Ferry, rapport au Premier ministre sur le Grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017, disponible en ligne sur le [site du gouvernement](#).

<sup>19</sup> Lorsque les porteurs de projet sont des administrations déconcentrées, le conventionnement n'est pas requis car le préfet est ordonnateur secondaire (art. 75 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

consommée en 2018. Au total, 11 % des autorisations d'engagement (25,8 M€) et 9 % des crédits de paiement (1,8 M€) ont été mobilisés.

**Graphique n° 4 : Écart entre le vote et l'exécution 2018 des crédits de la mission *Action et transformation publiques* (en M€)**



La sous-consommation des crédits enregistrée en 2018 est principalement imputable au **programme 349**, qui portait plus de 90 % des autorisations d'engagement votées en loi de finances. Le montant total de consommation des AE s'est effectivement élevé à 20 M€ en 2018, soit un taux d'exécution de 10 % des crédits ouverts. La sous-consommation constatée provient d'un retard dans la mise en œuvre opérationnelle du fonds. À l'issue des deux premiers appels à projets, 200 M€ ont certes été fléchés pour la mise en œuvre de 32 projets lauréats. Toutefois, les délais de contractualisation avec les porteurs de projet puis de délégation de crédits se sont étendus bien au-delà de l'exercice 2018. Au total, seuls 8 contrats de transformation ont été signés en 2018 et les consommations de crédits n'ont concerné que 3 projets.

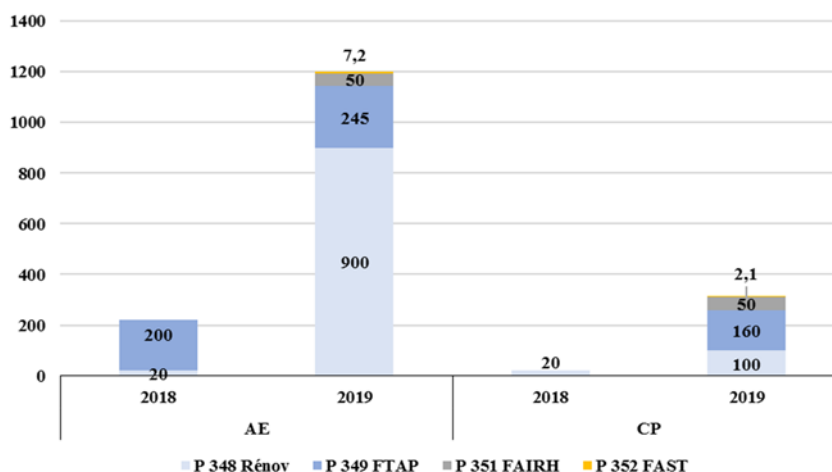
Dans une moindre mesure, la sous-consommation des crédits de la mission est aussi expliquée par celle du **programme 348**, dont 28 % des AE ouverts ont été mobilisés, contre 9 % pour les CP. Cette évolution est principalement due à des économies de gestion de l'ordre de 10 M€ soit 50 % des crédits votés, en raison d'une charge plus faible qu'estimée des études préalables (audits énergétiques et bâtimentaires). Par ailleurs, le glissement modéré de calendrier et le chevauchement temporel de la mise en œuvre des différents projets expliquent la demande de report d'autorisations d'engagement affectées non engagées pour un montant total de 3,6 M€. Les charges à payer au 31 décembre 2018 se sont établies

à un niveau limité (0,4 M€). Par arrêté du 7 mars 2019, 10,8 M€ d'AE et 18,2 M€ de CP ont été reportés sur l'exercice 2019.

### 1.3 Une montée en charge et un élargissement de la mission attendus en 2019

La mission *Action et transformation publiques* doit connaître une double évolution. La loi de finances pour 2019 prévoit d'une part l'accélération de la mise en œuvre des programmes 348 et 349 et, d'autre part, l'élargissement du périmètre de la mission par la création de deux programmes supplémentaires.

**Graphique n° 5 : Évolution des crédits votés en loi de finances pour la mission *Action et transformation publiques* (M€)**



Source : DIE, DITP et DINSIC, traitement Cour des comptes

#### 1.3.1 Une accélération des actions engagées dans le cadre des programmes 348 et 349 qui n'est pas exempte d'incertitudes

##### 1.3.1.1 Une ouverture accélérée des crédits en 2019

Les crédits alloués au **programme 348** par la loi de finances pour 2019 sont en nette augmentation par rapport à 2018. Ils s'élèvent ainsi à 100 M€ (+ 400 %) en crédits de paiement et 900 M€ (+ 4400 %) en autorisations d'engagement pour 2019, soit près de l'intégralité du montant

que le gouvernement a prévu d'attribuer d'ici 2022 à la rénovation des cités administratives. L'engagement des crédits du programme de rénovation des cités administratives enregistre deux changements, l'un prévu dès la loi de finances pour 2018, l'autre inscrit en loi de finances pour 2019. D'une part, il avait été prévu dès la création du programme que le lancement des premiers travaux de rénovation interviendrait en 2019. D'autre part, la loi de finances pour 2019 a procédé à la révision de l'échéancier de financement en anticipant la consommation des autorisations d'engagement prévues sur la période 2019-2022 et en étalant celle des crédits de paiement. L'ouverture anticipée des autorisations d'engagement reflète la volonté de recourir aux marchés globaux de performance pour la rénovation des cités administratives<sup>20</sup>.

**Tableau n° 1 : Programmation des crédits du programme 348 pour l'exercice 2019**

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<i>Projet de loi de finances pour 2018</i>	280 M€	180 M€
<i>Loi de finances pour 2019</i>	900 M€	100 M€

Source : documentation budgétaire, traitement Cour des comptes

Les crédits du **programme 349** connaissent également une nette augmentation par rapport à l'exercice 2018. La loi de finances pour 2019 a ouvert 160 M€ de crédits de paiement, pour couvrir les engagements budgétaires des premiers appels à projets, et 245 M€ d'autorisations d'engagement, afin d'accélérer la mise en œuvre du FTAP grâce au lancement d'un troisième appel à projets composé d'une session en juin et d'une autre en octobre. Compte tenu des reports d'autorisations d'engagement décidés au titre de l'exercice 2018<sup>21</sup>, l'enveloppe à exécuter en 2019 excède toutefois largement les montants indiqués en loi de finances. Au total, 425 M€ d'AE devraient être consommées en 2019 afin de compenser le retard pris dans l'exécution 2018 et éviter ainsi de nouveaux reports de crédits sur 2020.

<sup>20</sup> Par dérogation aux règles classiques des marchés publics, qui appellent des engagements juridiques échelonnés, les marchés globaux de performance peuvent nécessiter l'engagement, dès signature, de l'ensemble des autorisations d'engagement.

<sup>21</sup> Arrêté du 7 mars 2019 portant report de crédits.

**Tableau n° 2 : Crédits ouverts pour le programme 349**

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>2018</b>	Loi de finances pour 2018	200 M€	0 M€
	Exécution 2018	20 M€	0 M€
	Crédits reportés	180 M€	0 M€
<b>2019</b>	Loi de finances pour 2019	245 M€	160 M€
	<i>Crédits potentiellement disponibles en 2019</i>	<b>425 M€</b>	<b>160 M€</b>

Source : Chorus et documentation budgétaire, traitement Cour des comptes

### 1.3.1.2 Un scénario entouré d'incertitudes

La consommation des AE du **programme 348** au cours de l'exercice 2019 est entourée de deux incertitudes. Elle suppose d'abord le respect d'un calendrier contraint de sélection par la CNIP de l'ensemble des projets et de passation par les services déconcentrés des marchés de travaux. Elle repose également sur un recours très large aux marchés globaux de performance, un instrument juridique récent et inusité pour certains pouvoirs adjudicateurs régionaux, qui pourraient privilégier les marchés publics de droit commun.

S'agissant du **programme 349**, la consommation de la totalité des AE impliquerait que la signature de l'ensemble des contrats de transformation des trois premiers appels à projets intervienne au cours de l'exercice 2019. En outre, l'exécution de l'enveloppe totale de CP (160 M€) supposerait la mise à disposition de 80 % des crédits budgétaires fléchés pour les lauréats des deux premiers appels à projets (200 M€) ou d'une partie des crédits alloués aux lauréats du troisième appel à projets, ce qui constitue une hypothèse volontariste, compte tenu du caractère pluriannuel des versements de crédits du FTAP et des délais nécessaires à la signature des contrats de transformation.

### 1.3.2 Une multiplication des fonds interministériels au sein de la mission

La loi de finances pour 2019 a procédé à l'élargissement du périmètre de la mission *Action et transformation publiques* en créant deux nouveaux programmes, pour un montant total de crédits s'élevant à 57,2 M€ en AE et à 52,1 M€ en CP.

Le programme 351 – *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines* est destiné à accompagner les plans ministériels de

transformation en contribuant au financement des « *coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension ressources humaines* »<sup>22</sup>. Placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, le programme est doté de 50 M€ de crédits en 2019.

Le programme 352 – *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*, créé par voie d'amendement, a pour objet « *d'appuyer la croissance de start-up d'État prometteuses* » en prenant « *des risques de manière ambitieuse pour mener une transformation radicale de l'action publique* »<sup>23</sup>. Les crédits ouverts pour 2019, s'élevant à 7,2 M€ en AE et à 2,1 M€ en CP, proviennent en totalité de redéploiements budgétaires<sup>24</sup>.

La création de ces fonds prolonge la démarche pluriannuelle ouverte par la création, en loi de finances pour 2018, des programmes 348 et 349. Comme leurs prédécesseurs, ces nouveaux instruments ont l'ambition de financer des réformes structurelles de l'administration publique en recourant à une structure de pilotage interministérielle souple, à des enveloppes budgétaires identifiées et à une administration de projets. Contrairement aux véhicules financiers particuliers que sont les fonds sans personnalité juridique<sup>25</sup>, les fonds institués dans le cadre de la mission *Action et transformation publiques* demeurent au sein du budget général, sont gérés ou étroitement contrôlés par l'État et ne s'affranchissent pas des grands principes budgétaires.

La multiplication des fonds *ad hoc* et temporaires n'est toutefois pas dénuée de risques. La diversification des structures de pilotage et des doctrines d'emploi tend effectivement à alimenter la fragmentation budgétaire et à affaiblir la lisibilité des leviers financiers disponibles, particulièrement lorsque les fonds sont dotés de moyens limités. Au vu des délais incompressibles d'installation de la gouvernance de chaque fonds, il pourrait aussi en résulter un allongement des procédures administratives<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Projet annuel de performances pour 2019.

<sup>23</sup> Amendement N° 1255 au PLF pour 2019 présenté par le Gouvernement.

<sup>24</sup> Ils proviennent pour partie du programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental* (2,2 M€ en AE et 2,1 M€ en CP) et pour partie du programme 349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique* (5 M€ en AE).

<sup>25</sup> Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*, 23 mai 2018, 224 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>26</sup> Les réponses aux questionnaires de la Cour fournissent à cet égard une illustration concrète des délais incompressibles : « *le lancement d'une initiative novatrice comme le FTAP comporte nécessairement une dimension d'expérimentation qui a sans doute contribué à allonger les délais aux différentes phases* » (janvier 2019).

**Tableau n° 3 : Gouvernance des procédures d'appels à projets**

<i>Programme</i>	<b>Structure de pilotage et de sélection des appels à projets</b>	<b>Crédits votés en LFI 2019</b>	
		AE	CP
P 348 – <i>Rénovation des cités administratives et autres sites</i>	Une équipe projet DIE-P348 instruit les dossiers et coordonne les équipes régionales. La CNIP identifie les projets lauréats.	900 M€	100 M€
P 349 – <i>Fonds pour la transformation de l'action publique</i>	Un secrétariat du fonds, composé notamment de la DITP, de la DB et de la DINSIC, anime les appels à projets et pré-instruit les dossiers. Un comité de pilotage, composé notamment du ministre de l'action et des comptes publics et du secrétaire d'État au numérique, identifie les projets lauréats.	245 M€	160 M€
P 351 – <i>Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines</i>	Un comité de sélection, composé notamment de représentants de la DGAFP, de la DB, la DITP, identifie les projets lauréats.	50 M€	50 M€
P 352 – <i>Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État</i>	Un comité d'investissement, composé notamment de représentants de la DINSIC, de la DGAFP, de la DB identifie les projets lauréats.	7,2 M€	2,1 M€

Source : PAP 2018 et 2019, DINSIC, traitement Cour des comptes

## 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

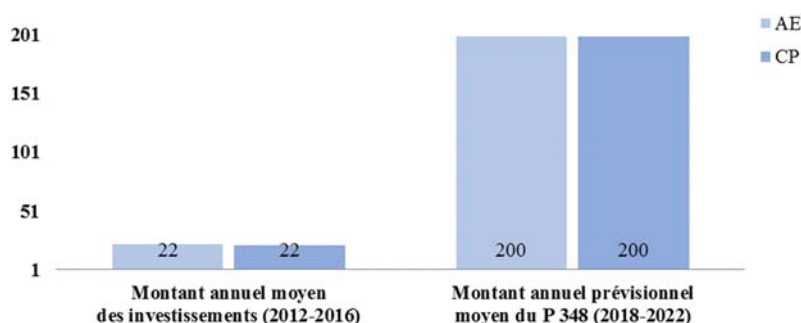
### 2.1 Programme 348 – *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*

#### 2.1.1 Un effort financier inscrit dans une logique bâtiminaire et énergétique

Au regard du montant total des dépenses d'investissement immobilier de l'État, les crédits alloués au programme 348 entre 2018 et 2022 ne représentent pas un effort exceptionnel. Le montant moyen de 200 M€ de crédits investis sur la période correspond à 6,5 % de la somme des crédits d'acquisitions/constructions, de travaux structurants et d'entretien lourds relevant du propriétaire engagés en 2017<sup>27</sup>.

Les crédits budgétaires portés par le programme sont en revanche ciblés sur les cités administratives et représentent un effort important. Les dépenses d'investissement en faveur des cités administratives se sont ainsi élevées à 22 M€ en moyenne entre 2012 et 2016<sup>28</sup>, soit près de 10 fois moins que le niveau de dépenses prévu dans le cadre du programme 348.

**Graphique n° 6 : Dépenses moyennes d'investissement immobilier en faveur des cités administratives (en M€)**



<sup>27</sup> Les crédits de paiement consommés s'élevaient à 3,1 Md€ Source : document de politique transversale annexé au PLF pour 2019, *Politique immobilière de l'État*.

<sup>28</sup> L'année 2017 est exclue en raison de l'évolution du périmètre budgétaire.



Source : DIE à partir de données Chorus, traitement Cour des comptes

Le parc immobilier éligible aux crédits du programme 348 occupe plus de 850 000 m<sup>2</sup> de surface utile brute et accueille environ 31 000 agents publics. En l'absence de données fiables sur la valeur vénale du parc immobilier de l'État<sup>29</sup>, les dégradations bâtementaires ne peuvent faire l'objet d'une quantification globale. Toutefois, les 54 audits bâtementaires réalisés en 2018 présentent la vétusté d'une partie des cités administratives en identifiant notamment des « points noirs ».

Ce constat est cohérent avec l'analyse formulée par la Cour en 2014 dans un référé portant sur le bilan de la politique immobilière de l'État. Au-delà du périmètre des cités administratives, il avait ainsi été relevé que les crédits alloués au maintien à niveau du parc immobilier « n'[avaient] permis, jusqu'à présent, ni de financer les travaux de mise aux normes, ni même d'assurer un entretien préventif suffisant. Cette situation ne favorise par la réduction des dépenses courantes et induit un report de charges sur les périodes futures »<sup>30</sup>.

Le programme 348 tend par ailleurs à répondre à l'objectif de réduction de l'empreinte énergétique des bâtiments publics<sup>31</sup>, en cohérence avec l'obligation réglementaire chiffrée de réduction des consommations d'énergie primaire<sup>32</sup>. Parmi les projets sélectionnés en 2018, les économies attendues de consommation d'énergie primaire sont estimées en moyenne à 59 % du total des consommations actuelles.

### **2.1.2 Des besoins estimés de financement non couverts par l'enveloppe prévue sur le triennal 2018-2020**

La direction de l'immobilier de l'État estime que des moyens complémentaires de l'ordre de 300 M€ pourraient être nécessaires pour couvrir la totalité des besoins de rénovation des cités administratives.

Sur l'ensemble des 55 projets de rénovation des cités administratives éligibles aux financements du programme 348, 22 projets étaient sélectionnés à la mi-février pour un montant total d'investissements prévisionnels s'élevant à 903 M€. À la même date, les besoins

---

<sup>29</sup> Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État* (pp. 31 à 33), mai 2018, 63 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>30</sup> Cour des comptes, *Référé, Bilan de la politique immobilière de l'État*, 30 décembre 2014, 20 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>31</sup> Le programme contribue en cela de l'initiative 2 du grand plan d'investissement.

<sup>32</sup> Le décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire fixe des objectifs chiffrés de diminution de la consommation énergétique totale.

complémentaires estimés s'élevaient à 400 M€ environ pour les 33 autres projets de rénovation.

En outre, les « autres sites multi-occupants » éligibles en droit au programme 348 selon la documentation budgétaire ne pourront, dans les faits, faire l'objet de rénovations financées par l'enveloppe programmée d'1 Md€ d'ici 2022.

### **2.1.3 Un recours volontariste aux marchés globaux de performance qui n'est pas dénué de risques**

L'anticipation du calendrier d'ouverture des autorisations d'engagement, qui s'élèvent à 900 M€ en 2019, répond au « *souci de mettre en œuvre rapidement le GPI* »<sup>33</sup> compte tenu de l'extinction prévue du programme 348 au-delà de 2022. Cette ambition se traduit également par le recours aux marchés globaux de performance (MGP), recommandé par la direction de l'immobilier de l'État aux porteurs de projets régionaux, dans un triple objectif de mise en œuvre rapide des chantiers, de sécurisation des coûts de fonctionnement et de respect effectif des normes environnementales.

Les MGP, institués en 2016 (voir présentation en annexe 2), présentent deux spécificités principales au regard du droit commun de la commande publique. D'une part, ils permettent de confier à un interlocuteur unique une mission large allant de la conception et la réalisation à l'exploitation ou la maintenance. D'autre part, ils incluent des objectifs de performance qui engagent le titulaire du marché.

À mi-chemin entre le marché global de conception-réalisation et le marché de partenariat, les MGP représentent donc une modalité relativement souple pour déroger au principe d'allotissement et transférer une partie des risques opérationnels et financiers au titulaire du marché. En l'espèce, ce vecteur juridique pourrait permettre un engagement chiffré et contraignant du titulaire du marché sur des objectifs énergétiques et financiers. Le contractant serait alors incité à renforcer la cohérence entre les opérations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance.

La Cour relève toutefois la nouveauté de cet instrument juridique. Il ne fait pas encore l'objet d'une doctrine d'emploi précise de la part des services de l'État. Le peu de recul dont dispose l'administration ne permet pas d'identifier de bonnes pratiques contractuelles, particulièrement en

---

<sup>33</sup> Source : direction de l'immobilier de l'État, réponses au questionnaire de la Cour des comptes, janvier 2019.

matière de suivi des objectifs de performance et de modulation de la rémunération du titulaire du marché. Plusieurs questions juridiques demeurent également ouvertes, notamment en matière de limitation de la durée de ces marchés au regard du principe d'allotissement.

Dès lors, si cette nouvelle modalité de la commande publique est susceptible de présenter des avantages dans le cadre de la rénovation thermique des cités administratives, la Cour souligne la nécessité d'examiner attentivement, en amont de la passation des marchés globaux de performance, les risques financiers et juridiques pesant sur les pouvoirs adjudicateurs. Compte tenu des montants financiers en jeu (près d'1 Md€), la maîtrise des risques tenant à ces nouveaux instruments juridiques doit être renforcée.

## **2.2 Programme 349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique***

### **2.2.1 Une démarche nouvelle**

Le rapport Pisani Ferry<sup>34</sup> a identifié à l'automne 2017 une série de biais institutionnels qui freinent les réformes de l'État, tels que la tendance « court-termiste » et la « défiance mutuelle entre le ministère des comptes publics et les ministères sectoriels ». Afin d'y remédier et ainsi permettre aux « *administrations d'adopter une perspective pluriannuelle pour mener à bien leurs projets de transformations* », il recommandait la création d'un fonds pour la transformation de l'action publique. La loi de finances pour 2018 a mis en œuvre cette recommandation à travers le FTAP.

Cette ambition de financer des réformes structurelles n'est pas entièrement inédite en France. Afin de conduire la modernisation de l'administration, la loi de finances pour 1997 avait en particulier procédé à la création d'un fonds pour la réforme de l'État (FRE). Doté de moyens budgétaires dédiés à la transformation des administrations centrales et territoriales de l'État, le fonds était géré par une structure interministérielle dédiée selon une logique d'appel à projets.

---

<sup>34</sup> Jean Pisani Ferry, rapport au Premier ministre sur le Grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017, disponible en ligne sur le [site du gouvernement](#).

**ENCADRÉ – Bilan du fonds pour la réforme de l'État, dédié au financement de la modernisation de l'administration (1997-2002)**

Créé par la loi de finances pour 1997, le fonds pour la réforme de l'État (FRE) était conçu comme le volet budgétaire de la réforme de l'État et des services publics lancée en 1995<sup>35</sup>. Piloté par une structure interministérielle *ad hoc*<sup>36</sup>, le fonds était géré selon une logique d'appel à projets et s'articulait autour de deux composantes, l'une centrale, l'autre territoriale. Le FRE central était destiné à financer des actions ministérielles à caractère national, tandis que le FRE territorial visait à accompagner les projets à caractère local portés par les préfets.

Compte tenu de l'évolution du cadre politique national, le portage institutionnel fort, qui avait conduit à l'installation du fonds, s'est rapidement affaibli. Une enveloppe financière modique lui a en conséquence été allouée. Loin des 500 millions de francs par an initialement prévus (76 M€), le FRE s'est vu attribuer 110 MF par an en moyenne sur la période 1997-2001 (17 M€).

L'efficacité du nouvel instrument a également été affectée par le saupoudrage des crédits budgétaires. La dotation moyenne allouée par le FRE central à chaque projet s'est établie à 465 000 F (71 000 €). Un effet d'aubaine a par ailleurs été observé dans la consommation des crédits par les ministères, mettant ainsi en doute l'impact véritable de la démarche sur la modernisation de l'État. Faute d'instrument de mesure de l'efficacité des opérations financées au regard des objectifs poursuivis, la performance du fonds n'a pu être évaluée.

L'échec du fonds tenait enfin à la lourdeur administrative des procédures d'attribution des crédits du FRE. Chaque année, une circulaire précisait des priorités d'utilisation de plus en plus nombreuses du FRE, au nombre de 17 en 2001, tandis que les instances d'instruction des dossiers étaient éclatées entre les niveaux central et territorial. Il en résultait une charge croissante de traitement des dossiers par les administrations.

*Sources : Cour des comptes et rapport d'information n°383 du Sénat (2001).*

<sup>35</sup> Circulaire du Premier ministre 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics

<sup>36</sup> Il s'agissait du commissariat à la réforme de l'État, créé par décret du 13 septembre 1995, et de son successeur, la délégation interministérielle à la réforme de l'État, instituée par décret du 8 juillet 1998.

Le FTAP comporte quatre particularités :

- une enveloppe financière de 700 M€ en cinq ans, régie par des règles budgétaires spécifiques dans le cadre du GPI ;
- une gouvernance interministérielle spécifique ;
- une conditionnalité de retour sur investissement, qui implique que les projets financés doivent dégager dans un délai de trois ans 1 € d'économie pérenne pour 1 € consommé au titre du fonds ;
- un périmètre d'éligibilité large, qui n'exclut *a priori* aucune mission de service public tant que le projet est source d'économies pour l'État.

À ce stade de la mise en œuvre du programme 349, la portée effective du fonds et son impact réel sur les réformes structurelles ne peuvent être observés.

### **2.2.2 Un accompagnement de projets principalement numériques en 2018**

Les projets lauréats du FTAP comportent presque exclusivement une forte composante numérique (97 %). Parmi eux, 28 % présentent une dimension d'intelligence artificielle. C'est notamment le cas du projet « Intelligence emploi », porté par Pôle emploi et qui représente près de 100 % des autorisations d'engagement consommées en 2018 (20 M€).

S'il est trop tôt pour mesurer l'impact du fonds sur les modes d'action publique ou le service rendu aux usagers, *a fortiori* avec une consommation nulle de crédits de paiement en 2018, quelques effets positifs de la gouvernance interministérielle du FTAP peuvent être observés sur les modalités de conduite de projets par les administrations. L'évolution découle des échanges itérés entre le porteur de projet, la DB, qui fournit une analyse budgétaire, la DITP, qui examine les modalités de gouvernance et l'impact attendu du projet, et la DINSIC, qui formule un avis sur la conformité des projets numériques aux principes de l'État plateforme. Les dossiers qui ont été écartés lors du 1<sup>er</sup> appel à projets mais sélectionnés lors du 2<sup>nd</sup> comité de pilotage du FTAP témoignent de cette démarche<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> À titre d'exemple, le dossier porté par l'opérateur Business France visant à installer la « *Team France export* », refusé dans un premier temps, a ensuite été sélectionné par le renforcement des informations portant sur la gouvernance du projet et les économies attendues.

Le contenu attendu des contrats de transformation vise également la consolidation de la gouvernance des projets accompagnés par le FTAP, particulièrement dans le domaine numérique en raison de l'association de la DINSIC<sup>38</sup>.

**ENCADRÉ – Contenu attendu des contrats de transformation en matière de conduite de projets**

Les contrats de transformation, conclus entre les porteurs de projet d'une part et la DITP et la DB d'autre part, doivent définir les modalités d'exécution du projet. Ils engagent le porteur de projet sur des résultats mesurables et conditionnent le versement des crédits du FTAP.

Ces modalités tiennent notamment à la présentation détaillée des économies escomptées par catégorie de dépenses budgétaires. Les hypothèses sous-jacentes sont indiquées et chacune des économies prévues sont rattachées à des actions budgétaires précises.

Les contrats stipulent également le calendrier, la gouvernance et les modalités de réalisation concrète du projet. En cas de projet numérique, les modalités de réalisation du projet sont précisées (architecture, socle technologique, méthodologie, gestion contractuelle, risques associés).

Les modalités de suivi et les critères d'évaluation du projet doivent enfin être précisés. À cette fin, des indicateurs d'avancement, de résultats et d'impact sont notamment indiqués.

### 2.2.3 L'exercice 2019, une année pivot pour le FTAP

#### 2.2.3.1 Une accélération de la mise en œuvre du FTAP à confirmer

La loi de finances pour 2019 a prévu une montée en charge rapide du FTAP, à la fois pour procéder aux premiers versements de crédits de paiement (160 M€ ouverts) et lancer un 3<sup>ème</sup> appel à projets doté d'une enveloppe étoffée (245 M€ d'AE ouverts<sup>39</sup>).

Afin de respecter cette programmation volontariste et éviter de nouveaux reports de crédits du programme 349 sur 2020, le plan de charge

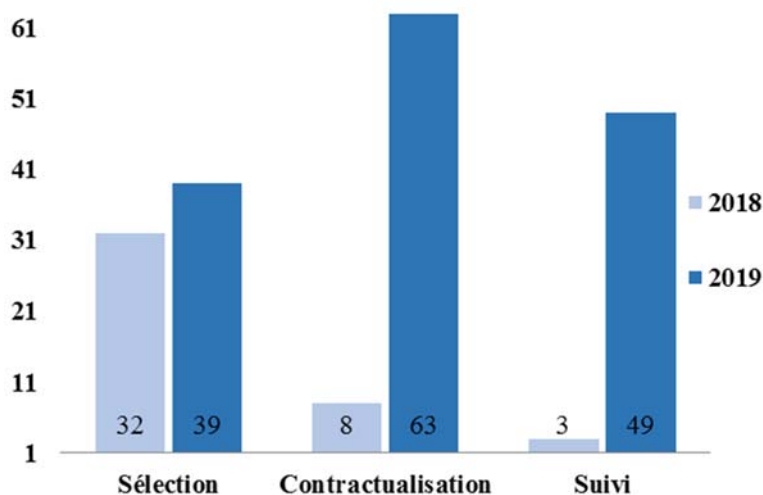
<sup>38</sup> La DINSIC se trouve ainsi associée à des projets qui ne lui auraient pas été soumis dans le cadre de la procédure d'avis conforme fixée, pour les projets numériques dont le coût total excède 9 M€, par le décret n° 2014-879 du 1<sup>er</sup> août 2014.

<sup>39</sup> Il convient d'ajouter 24 M€ d'AE qui doivent être reportées au titre de l'année 2018, pour un total d'AE mobilisables s'élevant à 269 M€

du secrétariat du fonds devrait connaître une augmentation très nette au cours de l'exercice 2019. Il devra ainsi assurer simultanément :

- la gestion des deux sessions de l'appel à projets de 2019, pour un volume financier accru ;
- le parachèvement de la contractualisation et la délégation effective des crédits pour les lauréats des trois appels à projets ;
- le suivi des projets lauréats tout au long de leur exécution.

**Graphique n° 7 : Plan de charge du secrétariat du FTAP en 2019 (en nombre de projets)<sup>40</sup>**



Source : Cour des comptes

Pour réussir cette montée en charge, le secrétariat du fonds indique qu'il pourrait s'appuyer « sur l'expérience acquise lors des deux appels à projets conduits en 2018 pour fluidifier les procédures et accélérer la signature des contrats de transformation »<sup>41</sup>. L'ouverture d'un seul appel à projets en 2019, composé de deux sessions identifiées dès février, offrirait également aux acteurs publics plus de visibilité sur le calendrier et le cahier des charges du FTAP.

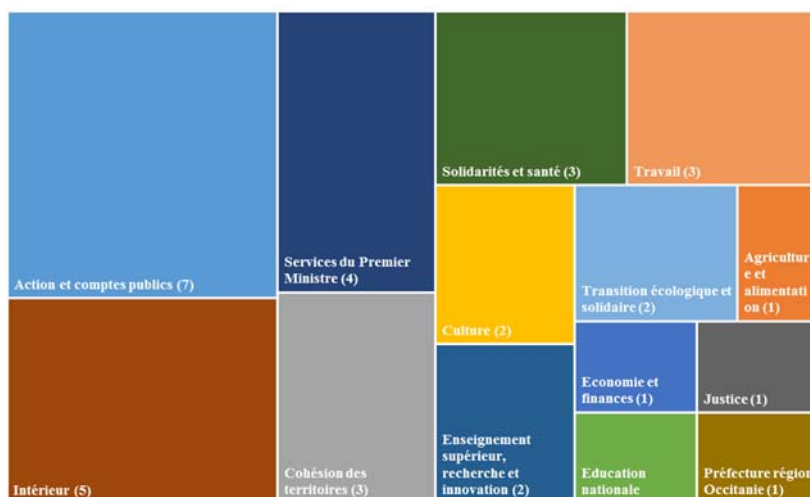
<sup>40</sup> Hypothèses de calcul : augmentation de l'enveloppe de financement en AE de 200 M€ à 245 M€; montant constant des projets financés à 6,3 M€; contractualisation de la totalité des projets lauréats au titre de 2018 et de 2019 ; suivi des lauréats des deux premiers appels à projets ainsi que de la 1<sup>ère</sup> session du 3<sup>ème</sup> appel à projets.

<sup>41</sup> Réponse aux questionnaires de la Cour, janvier 2019.

Toutefois, l'hypothèse d'une telle accélération dans la mise en œuvre du programme constitue un défi important. Au total, afin de compenser le retard pris dans l'exécution 2018, 425 M€ d'AE devraient être consommées en 2019, contre 20 M€ l'année précédente. Par ailleurs, si la gouvernance tenant à la sélection des lauréats et à la contractualisation est désormais effectivement établie, les modalités de suivi des projets demeurent à consolider.

### 2.2.3.2 Un enjeu de diversification des lauréats du FTAP

**Graphique n° 8 : Répartition des lauréats du FTAP par périmètre ministériel en 2018<sup>42</sup>**



Source : DITP, traitement Cour des comptes

L'analyse des lauréats de l'exercice 2018 révèle une diversité partielle des porteurs de projets. Si plusieurs projets portés par la DINSIC, la DGAFP et l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)

<sup>42</sup> Les projets portés par plusieurs étant comptabilisés au titre de chacun des ministères, la somme excède le nombre de 32 lauréats des deux premiers appels à projets. Dans ce graphique, le projet de « pôle de l'État bisontin » est inclus dans le périmètre des services du Premier ministre.



présentent une vocation interministérielle, quatre périmètres ministériels ne sont pas directement représentés<sup>43</sup> parmi les projets lauréats de 2018<sup>44</sup>.

Les deux premiers appels à projets ont par ailleurs enregistré un fort déséquilibre au détriment des administrations déconcentrées. Seuls 2 des 13 projets territoriaux présentés ont été sélectionnés, soit l'équivalent de 6 % à 7 % du total des projets présentés au secrétariat du FTAP. Pour y remédier, les critères d'éligibilité du troisième appel à projets ont été assouplis et adaptés aux projets portés par les administrations territoriales. Parallèlement, la DITP a lancé une campagne d'informations et établi une offre d'accompagnement dédiée aux services déconcentrés.

---

<sup>43</sup> Il s'agit des périmètres : armées, Europe et affaires étrangères, outre-mer et sports.

<sup>44</sup> Si la diversité des ministères porteurs de projets ne saurait constituer en elle-même un objectif pour la sélection des projets lauréats, elle représente un levier d'amélioration de la sélectivité des projets et de l'efficacité des projets financés.

### 3 DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La logique de performance, entendue dans ses acceptions à la fois d'efficacité, d'efficacités et de qualité de service, est recherchée par les administrations chargées de la mise en œuvre de la mission (3.1). Toutefois, la documentation budgétaire remise au Parlement pour l'informer des modalités de gestion par la performance demeure insuffisante. La Cour recommande donc de la compléter en la rapprochant des outils de pilotage ministériels (3.2).

#### 3.1 Une ambition de pilotage des projets par la performance

Conformément aux principes fixés dans le cadre du GPI<sup>45</sup>, des procédures de sélection (*ex ante*), de suivi (*in itinere*) et d'évaluation (*ex post*) des projets ont été prévues par la DIE et le secrétariat du FTAP. Ensemble, elles concourent à l'objectif de pilotage des projets de la mission par la performance.

##### 3.1.1 Une approche *ex ante* de sélection des projets par la performance

Le processus de sélection des projets portés par la mission poursuit une logique de performance en deux temps. D'abord, l'équipe projet DIE-P348 et le secrétariat du FTAP dialoguent avec les porteurs de projets pour en renforcer la pertinence et élever le niveau des exigences en matière d'efficacité. Ensuite, la CNIP et le comité de pilotage du FTAP se fondent sur des indicateurs de performance pour sélectionner les projets lauréats.

S'agissant du **programme 348**, le tableau de bord constitué par l'équipe projet DIE-D348 est à la fois un levier d'amélioration des projets de rénovation et une modalité de sélection en CNIP. Les indicateurs sont le reflet du double objectif poursuivi par le programme 348 de remédiation des carences importantes dans l'entretien lourd et de réduction de l'empreinte énergétique du parc des cités administratives. Ils visent également à optimiser la rentabilité financière du programme en comparant le temps de retour sur investissement des crédits engagés<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> L'annexe du PLF pour 2018 portant sur le GPI mentionne : « pour chaque action du GPI, ceci impliquera [...] des procédures exigeantes de sélection *ex ante* des projets et programmes, de suivi en cours de mise en œuvre et d'évaluation *ex post* ».

<sup>46</sup> Il est estimé à 17,4 ans en moyenne pour les projets sélectionnés en CNIP en 2018.

**Tableau n° 4 : Critères de sélection des projets de rénovation**

<i>Critères de sélection</i>	<b>Unité</b>	<b>Nature</b>
<i>Consommation énergétique</i>	Consommation d'énergie primaire rapportée à la surface (kWhep/m <sup>2</sup> )	Energétique
<i>Priorité immobilière</i>	Nombre de points noirs immobiliers	Bâtimentaire
<i>Efficacité énergétique</i>	Investissements financiers rapportés aux gains énergétiques en énergie primaire (€ep)	Financier et énergétique
<i>Gain énergétique</i>	Gains énergétiques en énergie primaire (kWhep)	Energétique
<i>Retour sur investissements</i>	Temps de retour sur investissement exprimé en années	Financier

Source : DIE, traitement Cour des comptes

S'agissant du **programme 349**, l'exigence de performance se prolonge lors de la phase de négociation des contrats de transformation. En cas de désaccord entre le porteur de projet et le secrétariat du FTAP sur les résultats attendus, la contractualisation peut ainsi ne pas aboutir<sup>47</sup>. Similairement, le secrétariat du fonds s'assure que les éventuelles réserves de performance émises par le comité de pilotage soient prises en compte par le porteur de projet. À titre d'exemple, le projet « *Team France export* » évoqué précédemment a fait l'objet d'une réserve sur le respect de la « *doctrine technologique de l'État en matière de projets informatiques* », impliquant en conséquence un accompagnement de la DINSIC.

### **3.1.2 Une démarche *in itinere* de suivi des projets en cours de mise en œuvre**

L'ambition de pilotage par la performance des projets financés par la mission se poursuit au-delà de la sélection des lauréats.

Pour le **programme 348**, le groupe projet de la DIE a prévu de fournir tout au long de la phase de préparation et de passation du marché son appui aux équipes régionales. Ce suivi doit également permettre de contrôler le respect des objectifs de performance présentés par les porteurs de projets en CNIP et de modifier, le cas échéant, la répartition des crédits entre les entités opérationnelles. La démarche menée par l'équipe DIE-P348 doit se prolonger du suivi de l'exécution des travaux afin d'assurer la maîtrise de leur calendrier et leur coût.

<sup>47</sup> L'un des 33 projets qui avaient été sélectionnés par le comité de pilotage a fait l'objet d'un désistement faute d'accord sur le montant et la nature des économies attendues.

Pour le **programme 349**, le secrétariat du fonds devrait procéder au suivi pluriannuel des projets lauréats qui ont fait l'objet d'une contractualisation. À cette fin, la DITP doit s'appuyer sur un tableau de bord d'indicateurs complété par le porteur de projet à un rythme au minimum trimestriel. Ce tableau de bord comporte à la fois des indicateurs communs à tous les projets sélectionnés et des indicateurs spécifiques, pour faciliter le suivi individualisé des projets. La bonne mise en œuvre des actions de transformation devrait conditionner l'engagement des nouvelles tranches de financement. En tant que responsable de programme, la DB est chargée du pilotage des crédits du budget opérationnel de programme et doit assurer leur mise à disposition séquencée et progressive aux porteurs de projets<sup>48</sup>. Selon l'évolution des indicateurs de projet, les versements sont susceptibles d'être adaptés voire suspendus ou interrompus en cours de projet.

**Tableau n° 5 : Indicateurs de suivi et d'évaluation des projets prévus par les contrats de transformation du FTAP (P 349)**

<i>Nature</i>	<b>Objet</b>	<b>Contenu</b>
<i>Indicateurs d'avancement (au minimum deux)</i>	Objectiver le bon avancement du projet par rapport au calendrier prévisionnel	Suivi des crédits engagés, par type de dépense (en valeur absolue et relative)
		Respect du calendrier et des enveloppes allouées à chacune des tranches du projet
<i>Indicateurs de résultat et d'impact (au minimum deux)</i>	Evaluer l'atteinte concrète des objectifs du point de vue des bénéficiaires cibles : usagers, agents, contribuables	Suivi du montant des économies et de leur répartition par nature de dépenses
		Amélioration du service rendu aux usagers ou amélioration des conditions de travail des agents

Source : DITP, traitement Cour des comptes

Cette démarche de performance *in itinere* n'a pas été pleinement opérationnelle en 2018, compte tenu du calendrier de lancement des projets de chacun des programmes de la mission. Elle devra donc se concrétiser en 2019 et se structurer afin d'accompagner les projets tout au long de leur exécution.

<sup>48</sup> La convention de délégation de gestion prévoit que « le délégataire rend compte de sa gestion au délégant à une fréquence régulière [...] Il s'engage à fournir toutes les informations qui seraient nécessaires au délégant, en particulier : les informations de nature à éclairer la consommation des crédits et leur programmation ».

### 3.1.3 Les modalités d'une analyse *ex post* de la performance à affiner

Le principe d'évaluation *ex post* des actions compte parmi les critères de pilotage par la performance des projets du GPI. Si l'installation de la gouvernance de projets constituait la priorité de la DIE et du secrétariat du FTAP en 2018, il conviendra de prévoir la déclinaison opérationnelle de ce principe.

En raison du recours aux marchés globaux de performance, cette exigence revêt une importance particulière pour le programme 348. Une démarche d'évaluation commune à l'ensemble des projets de rénovation permettrait effectivement d'assurer plus efficacement le respect des objectifs contractuels de performance tout au long de la durée de la prestation d'exploitation ou de maintenance.

## 3.2 Une information du Parlement à compléter en la rapprochant des outils de pilotage ministériels

Tableau n° 6 : Liste des indicateurs de performance de la mission

Programme	Indicateurs de performance
<b>P 348</b>	1.1 Performance énergétique des cités administratives qui font l'objet d'une rénovation
	1.2 Avancement des projets : consommation des autorisations d'engagement votées en loi de finances
<b>P 349</b>	1.1 Efficience du fonds : taux de sélectivité des projets
	1.1 Efficience du fonds : délai d'instruction moyen des projets
	2.1 Part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents
	2.2 Retour sur investissement attendu des projets financés

Source : PAP 2018 et 2019, traitement Cour des comptes

### 3.2.1 Une documentation budgétaire incomplète voire non conforme à la logique de performance

Les deux indicateurs du **programme 348** ne répondent pas aux exigences fixées par la loi organique relative aux lois de finances en matière de performance.

L'indicateur de « performance énergétique », qui tend à apprécier la performance énergétique des cités administratives une fois rénovées, est inopérant à court et même à moyen terme. L'impact des travaux de rénovation ne pourra effectivement être observable qu'au-delà de 2022. L'absence de cible inscrite dans les projets annuels de performances (PAP) au titre des exercices 2018 et 2019 en est l'illustration. En outre, compte tenu du caractère temporaire de la mission et, partant, de sa documentation budgétaire, l'indicateur est appelé à disparaître à compter de 2022 alors même que sa pertinence se matérialisera. Dès lors, l'indicateur « performance énergétique » ne permet la mesure, ni des résultats obtenus, ni des résultats pour les années à venir<sup>49</sup>.

L'indicateur d'« avancement des projets », qui apprécie la consommation des autorisations d'engagement votées en loi de finances au cours des huit premiers mois de l'année d'exécution, n'est pas non plus conforme à la démarche de performance. L'indicateur budgétaire de consommation des crédits ne fournit pas d'information sur l'avancement effectif des projets ni n'incite à une bonne gestion des deniers publics. Le niveau atteint par l'indicateur au titre de l'exercice 2018 est à cet égard éclairant. Bien que l'indicateur n'atteigne que 8 % en 2018<sup>50</sup>, loin de la cible de 100 %, il masque davantage des économies de gestion qu'un retard dans la mise en œuvre du programme (cf. partie 1). Similairement, si le recours aux MGP ne devait pas concerner l'ensemble des cités administratives en 2019, l'indicateur n'atteindrait pas sa cible de 100 % mais ne serait pas nécessairement représentatif de l'avancement réel des projets qui, pour certains, pourraient reposer sur une autre modalité de la commande publique emportant une consommation plus tardive des AE.

Par ailleurs, les deux sous-indicateurs d'efficience du **programme 349** n'éclairent pas pleinement le Parlement sur la performance effective du FTAP.

D'une part, si l'information fournie par le sous-indicateur de « taux de sélectivité des projets »<sup>51</sup> est intéressante, elle correspond davantage à une constatation *a posteriori* de la sélectivité des appels à projets qu'à un véritable objectif de gestion qui mettrait sous tension opérationnelle la mise en œuvre du programme. Ainsi, il n'apparaît pas clairement que la constatation en 2018 d'un taux de sélectivité plus faible que la cible fixée

---

<sup>49</sup> L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que les PAP précisent les « résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié. »

<sup>50</sup> Source : prévision 2018 actualisée en projet annuel de performances pour 2019.

<sup>51</sup> Il correspond au ratio nombre de projets sélectionnés / nombre de projets déposés.

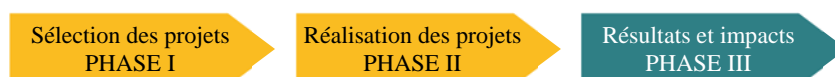
par le PAP (19 % contre 33 %) soit la marque d'une sous-efficience qui appellerait des mesures correctives en gestion au titre de l'exercice 2019<sup>52</sup>.

D'autre part, le périmètre du sous-indicateur de « délai d'instruction moyen des projets à compter de l'accusé de réception des dossiers complets par le comité de sélection » apparaît trop étroit pour fournir une information sur l'efficience du FTAP. Le sous-indicateur exclut effectivement du processus d'appel à projets les délais de négociation et de signature des contrats de transformation, alors même que cette étape de contractualisation se trouve à l'origine du retard observé dans la consommation des crédits du programme 349.

### 3.2.2 Une administration de projets qui appelle des exigences spécifiques en matière d'appréciation de la performance

La mission *Action et transformation publiques* présente la particularité de faire l'objet d'une mise en œuvre séquencée pilotée par une administration de projet. En l'espèce, le temps de l'exécution budgétaire se décompose en une première phase de sélection, à la main de la structure interministérielle de pilotage, et une seconde phase de réalisation des projets, gérée par les porteurs de projets mais suivie par la structure interministérielle.

#### Schéma n° 3 : Séquencement de la mise en œuvre de la mission



Source : Cour des comptes

L'appréciation de la performance s'apprécie différemment selon qu'il s'agisse de la phase de sélection des projets ou de réalisation des projets. À titre d'exemple, la rapidité d'instruction des projets par la DIE-P348 ou le secrétariat du FTAP constitue certainement la marque de l'efficience du processus de sélection des projets mais ne permet pas de qualifier la mise en œuvre effective des projets.

Dès lors, la gouvernance par appel à projets emporte des exigences particulières en matière d'information sur l'exécution des programmes budgétaires. Rendre compte de la performance de la mission suppose de fournir dans la documentation budgétaire des informations relatives à

<sup>52</sup> Au contraire, un ratio faible dénote un choix plus strict des projets.

chacune des phases. Ainsi, le sous-indicateur de « délai d'instruction moyen des projets » du programme 348 éclaire le Parlement sur l'efficacité du secrétariat du FTAP et non sur la phase de mise en œuvre du projet lauréat par l'administration.

La documentation budgétaire actuelle ne permet donc pas au Parlement d'appréhender correctement la performance globale de la mission *Action et transformation publiques*. Les indicateurs de performance du programme 349 ont trait principalement au processus d'appel à projets, tandis que ceux du programme 348 – en dépit de leur ambition – ne permettent pas de rendre compte de la performance des différentes phases d'exécution budgétaire (cf. 3.2.1).

**Tableau n° 7 : Nature des indicateurs de performance de la mission**

<i>Programme</i>	<b>Indicateur de performance</b>	<b>Nature de l'indicateur</b>
<b>P 348</b>	1.1 Performance énergétique des cités administratives qui font l'objet d'une rénovation	Résultats (phase III)
	1.2 Avancement des projets : consommation des autorisations d'engagement	Processus d'appel à projets et de suivi des projets (phases I et II)
<b>P 349</b>	1.1 Efficacité du fonds - taux de sélectivité des projets	Processus d'appel à projets (phase I)
	1.1 Efficacité du fonds - délai d'instruction moyen des projets	Processus d'appel à projets (phase I)
	2.1 Part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents	Processus d'appel à projets (phases I et II)
	2.2 Retour sur investissement attendu des projets financés	Processus d'appel à projets (phase I) <sup>53</sup>

Source : PAP 2018 et 2019, traitement Cour des comptes.

<sup>53</sup> En effet, le PAP 2019 précise que « le calcul de l'indicateur est réalisé sur la base des déclarations des porteurs de projets avant la réalisation effective des projets ».



### 3.2.3 Un rapprochement souhaitable avec les outils de pilotage ministériels

Il existe une divergence entre la documentation budgétaire remise au Parlement, qui ne permet pas d'apprécier la performance globale de la mission, et les instruments de pilotage et de suivi développés par les administrations chargées de l'exécution des programmes. Ces instruments sont construits en cohérence avec les objectifs assignés à la mission : énergétique, bâtementaire et budgétaire pour le programme 348, de rentabilité financière et d'amélioration du service rendu aux usagers ou des conditions de travail des agents pour le programme 349. Parallèlement voire indépendamment de l'information fournie dans les PAP, les administrations s'appuient pour leur pilotage opérationnel sur des tableaux d'indicateurs de gestion qui sont étroitement liés aux leviers dont elles disposent. Contrairement à la documentation budgétaire, ces indicateurs de performance « *infra-lolfiques* » distinguent notamment les phases de sélection des projets, de suivi de leur exécution et d'analyse des résultats.

La Cour recommande donc de renforcer l'articulation entre la documentation budgétaire relative à la performance et les outils de pilotage internes à la DIE et au secrétariat du FTAP. Les PAP et les RAP pourraient notamment inclure des indicateurs synthétiques visant à objectiver le bon avancement des projets sélectionnés et financés par rapport au calendrier et au budget prévisionnels. Ils pourraient également comporter, s'agissant particulièrement du programme 349, des informations relatives à l'évaluation de l'atteinte concrète des objectifs du point de vue des bénéficiaires cibles (usagers, agents, contribuables)<sup>54</sup>.

**Recommandation n°1 (DIE, DB, DITP) :** *Dans les PAP et les RAP, rapprocher les indicateurs de performance des outils de pilotage ministériels pour renforcer leur cohérence avec les objectifs de la mission.*

---

<sup>54</sup> De telles informations semblent moins pertinentes pour le programme 348 au vu de l'horizon de moyen ou long-terme de la performance, notamment thermique, des cités administratives rénovées.

**Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour  
des comptes en lien avec les politiques publiques  
concernées par la NEB**

Cour des comptes, *Référé, Bilan de la politique immobilière de l'État*. 30 décembre 2014, 20 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport publique thématique, Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. 2 décembre 2015, 187 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport publique thématique, La DGFIP, dix ans après la fusion : une transformation à accélérer*. 20 juin 2018, 143 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », 23 mai 2018, 35 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Compte de commerce « Opérations commerciales des domaines », 23 mai 2018, 27 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. Amplifier la modernisation numérique de l'État, p. 145-164. La documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II. Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser, p. 215-231. La documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* (pp. 115 à 117 et pp. 155 à 157), juin 2017, 378 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État* (pp. 31 à 33), mai 2018, 63 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## **Annexe n° 2 : les marchés globaux de performance, un instrument juridique nouveau de la commande publique**

Le marché global de performance (MGP) est une modalité particulière de la commande publique qui déroge au principe d'allotissement selon lequel « *les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes* » (article L. 2113-10 du code de la commande publique).

Institué en 2016 par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, le MGP permet à l'acheteur d'associer l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Il remplace ainsi les marchés de conception, réalisation, exploitation/maintenance (CREM) et les marchés de réalisation et d'exploitation/maintenance (REM).

Les engagements de performance mesurables que comportent les MGP visent notamment à répondre à des préoccupations environnementales. La portée de cet instrument, toutefois, dépasse le domaine énergétique. L'article L. 2171-3 du code de la commande publique, qui pose le cadre légal des MGP à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019, prévoit effectivement une liste non limitative des objectifs définis « *notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.* »

L'atteinte des engagements de performance mesurables est alors prise en compte pour la modulation à la hausse comme à la baisse de la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance du marché global (article R. 2171-2 du même code). En revanche, à la différence des marchés de partenariat<sup>55</sup> notamment, la rémunération des prestations de réalisation intervient au plus tard à la livraison des ouvrages et fait l'objet d'avances et d'acomptes. À ce titre, les prix des prestations de réalisation, d'exploitation ou de maintenance du MGP apparaissent de manière séparée dans le marché.

Le titulaire du marché est en conséquence incité à respecter les objectifs de performance tout au long de la durée de la prestation d'exploitation ou de maintenance. En ce sens, les marchés globaux de performance constitueraient notamment un levier de sécurisation des coûts de fonctionnement pour l'administration et conduiraient à un partage des

---

<sup>55</sup> L'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée a substitué les marchés de partenariat aux contrats de partenariat et aux autres formes dites de « contrats complexes », notamment de contrats domaniaux. A compter du 1<sup>er</sup> avril 2019, leur cadre est posé par le code de la commande publique en son article L.1112-1.

risques avec le titulaire du marché, dans l'esprit qui préside à la conclusion de marchés de partenariat.

Trois autres aspects contractuels fondamentaux distinguent toutefois les MGP des marchés de partenariat. À l'inverse de ces derniers, qui confient à l'opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques tout ou partie du financement de l'opération, l'administration ne recourt pas à un financement privé externe dans le cadre des MGP. Le pouvoir adjudicateur conserve par ailleurs la maîtrise d'ouvrage de l'opération et, en conséquence, les responsabilités civiles et pénales attachées à cette qualité. Les sous-traitants du titulaire d'un MGP bénéficient enfin du droit au paiement direct.

Le MGP doit également être distingué du marché de conception-réalisation. Il permet en effet de confier au contractant une mission plus large, non limitée à la réalisation d'études et à l'exécution des travaux, mais aussi plus souple, en laissant à l'administration le choix de conserver la conception de l'opération<sup>56</sup>. Contrairement au marché de conception-réalisation, le recours au MGP n'est pas non plus conditionné par des critères techniques ou de performance énergétique.

---

<sup>56</sup> Ouverte en droit, cette possibilité est toutefois peu vraisemblable en pratique, en raison de l'engagement pris par les titulaires du marché sur les objectifs de performance.