



# Mission Transformation et fonction publiques

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2021

## Transformation et fonction publiques

**Programme 148 – Fonction publique**

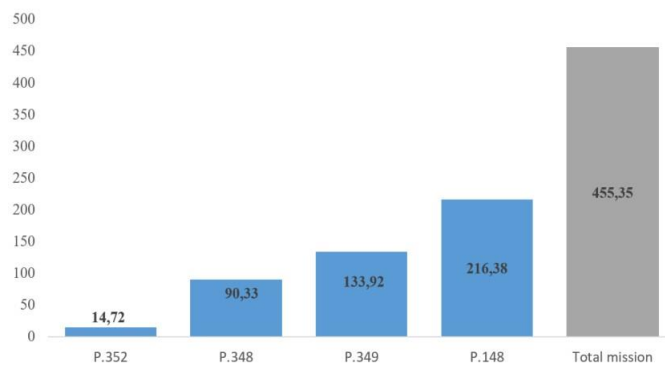
**Programme 348 – Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants**

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

**Programme 351 – Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines**

**Programme 352 – Innovation et transformation numériques<sup>1</sup>**

**Graphique n° 1 : Mission Transformation et fonction publiques –  
exécution 2021 (CP, en M€)**



<sup>1</sup> Le programme 352 s'intitulait jusqu'à l'exercice budgétaire 2021 « Fonds pour l'accélération du financement des *start-up* d'État ».

## Synthèse

### Une mission qui se prolonge mais au périmètre instable

Créée en 2018 sous l'intitulé *Action et transformation publiques*, la mission comportait deux programmes (*i.e.* les programmes 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* et 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique*) appelés à s'achever en 2022, dont les crédits, labellisés au titre du Grand plan d'investissement (GPI), avaient en commun leur gouvernance interministérielle et leur fonctionnement par appels à projets.

En 2021, désormais intitulée *Transformation et fonction publiques*, la mission comporte cinq programmes. Si son nouveau périmètre la rapproche du champ des politiques publiques couvert par le ministère de la transformation et de la fonction publiques créé en juillet 2020<sup>2</sup>, il conforte l'instabilité de la mission. Cette dernière, qui avait connu la création de deux programmes en 2019 (*i.e.* les programmes 351 *Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines* et 352 *Innovation et transformation numériques*) puis l'élargissement du périmètre du programme 352 en 2020, a intégré le programme 148 *Fonction publique*<sup>3</sup> en 2021.

En 2022, la mission continue d'être caractérisée par l'instabilité : le programme 148 absorbe le programme 351<sup>4</sup> ainsi que les crédits du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH). Le programme 349 devenu *Transformation publique* comprend désormais les crédits du fonds de transformation de l'action publique (FTAP) et les autres crédits hors titre 2 de la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP). Enfin, un nouveau programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques* a été créé en loi de finances initiale qui regroupe les effectifs de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP.

---

<sup>2</sup> Le programme 348 relève du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

<sup>3</sup> Ce programme relevait précédemment de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

<sup>4</sup> Comme la Cour le recommandait dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) pour 2020.

### **Une budgétisation toujours volontariste au regard de la lente montée en charge des fonds de la mission**

Quatre ans après sa création, la mission demeure l'une dont l'exécution des dépenses est la plus faible au sein du budget général : hors programme 148, seuls 50 % des AE et 85 % des CP ouverts en LFI pour 2021 et des AE et CP reportés de 2020 vers 2021 ont été utilisés. Hors annulation de 186,2 M€ de CP (soit près de 40 % des crédits ouverts en LFI) en loi de finances rectificatives (LFR) et hors programme 148, seulement 63,8 % des CP disponibles en 2021 ont été consommés. Ces fortes annulations de CP en LFR caractérisaient déjà le fonctionnement de la mission lors des exercices précédents. La réalisation demeure encore en décalage avec la programmation budgétaire, s'expliquant notamment par une budgétisation initiale insuffisamment corrélée aux besoins en AE. En revanche, la sous-consommation des CP se réduit par rapport à 2020 même si les programmes 348 et 351 continuent de voir leurs CP utilisés à des niveaux particulièrement faibles, respectivement à 32,8 % et 50,7 % des CP disponibles, avant application de la réserve de précaution.

En pratique, la montée en charge des dispositifs s'avère plus lente qu'annoncée. Si cette situation trouve pour partie sa cause dans les modalités de fonctionnement de la mission, sous forme d'appels à projets sources de délais incompressibles et d'incertitudes quant aux trajectoires de décaissement des projets lauréats et par les effets – limités – de la crise sanitaire sur la mission, les difficultés d'exécution proviennent également d'un suivi insuffisant des lauréats des principaux fonds, lesquels sont peu accompagnés malgré des récentes améliorations (mise en place d'une nouvelle plateforme d'enquête sur l'avancement des lauréats du FTAP, élargissement par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) du périmètre des projets en « suivi renforcé »). Outre des retards dans la mise en œuvre de certains projets, ces lacunes ont engendré des économies moindres qu'annoncées voire des coûts supplémentaires : sur le programme 348, la passation des marchés pour la rénovation des cités administratives ayant été retardée, la DIE ne peut faire face, dans le cadre d'un budget à enveloppe fermée, au renchérissement des coûts de matériaux lié au redémarrage de l'inflation que grâce au retrait du projet de rénovation de la cité administrative de Melun, les sommes en cause ayant été provisionnées. À cet égard, la combinaison du démarrage de l'essentiel des travaux de rénovation des cités administratives et d'une hausse générale des prix supérieure à celles constatées antérieurement crée des tensions sur le pilotage du programme 348.

### **Une amélioration indispensable du suivi des dossiers pour la réalisation d'objectifs aujourd'hui encore hors d'atteinte**

Initialement programmes support du grand programme d'investissement (GPI), les programmes de la mission auraient dû s'achever en 2022. S'il est courant que des programmes immobiliers connaissent des vicissitudes, les résultats obtenus par certains programmes – notamment le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) – sont loin des projections initiales, sans que la crise sanitaire en soit la raison principale. Cette occurrence intervient alors même que le gouvernement a fait du FTAP et du fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines (FAIRH) des outils importants de sa démarche de réduction de la dépense publique dans son programme de stabilité 2021-2027 et dans son plan national de relance et de résilience. Or, à ce stade, ni le FTAP, ni le FAIRH ne paraissent avoir enclenché une dynamique d'ensemble d'innovation au service de l'action publique ou une politique de ressources humaines accompagnant les restructurations des administrations centrales et des opérateurs, malgré des réussites comme la plateforme commune de recouvrement. La poursuite de la mission plaide pour des mutualisations d'indicateurs et d'outils de suivi ainsi que le partage au sein des administrations responsables d'appels à projets des bonnes pratiques pour l'accompagnement des lauréats.

## Recommandations

1. Rattacher les actions portées par le programme 352 *Innovation et transformation numériques* au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (*recommandation réitérée*). (DINUM)
2. Compléter les indicateurs de performance des fonds des programmes de la mission afin de mesurer l'efficacité du suivi de l'avancement des projets financés et de leur impact (*recommandation nouvelle*). (DIE, DITP, DGAFP, DINUM)

## Sommaire

<b>Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire .....</b>	<b>11</b>
I - La programmation initiale .....	11
II - La gestion des crédits et sa régularité .....	14
III - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement .....	21
<b>Chapitre II Points d'attention par programme.....</b>	<b>22</b>
I - Programme 148 – <i>Fonction publique</i> .....	22
II - Programme 348 – Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants .....	26
III - Programme 349 – <i>Fonds pour la transformation de l'action publique</i> .....	30
IV - Programme 351 – <i>Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines</i> .....	36
V - Programme 352 – <i>Innovation et transformation numériques</i> .....	39
<b>Annexe n° 1 : : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB .....</b>	<b>44</b>
<b>Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020.....</b>	<b>45</b>

## Introduction

La mission *Action et transformation publiques*, créée en 2018, s'intitule désormais *Transformation et fonction publiques*, tirant les conséquences de l'adjonction du programme 148 *Fonction publique*. Initialement l'un des supports budgétaires du grand plan d'investissement (GPI), la mission est depuis l'adoption du plan de relance au 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui a entraîné la disparition du GPI, dotée de crédits de droit commun<sup>5</sup>. La mission *Transformation et fonction publiques* compte cinq programmes en la loi de finances initiale (LFI) pour 2021.

Le **programme 148** – *Fonction publique*, placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), porte les crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine des ressources humaines. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le programme 148 absorbe le programme 351 (*v. infra*) ainsi que les crédits du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH)<sup>6</sup>.

Le **programme 348** – *Rénovation des cités administratives<sup>7</sup> et autres sites domaniaux multi-occupants*, créé en 2018 et porté par le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), a pour objectif de contribuer à la modernisation du parc immobilier de l'État. Doté à sa création d'une enveloppe pluriannuelle de crédits limitative de 1 Md€, ce programme permet de financer intégralement les coûts des études techniques, des opérations de restructuration immobilière, d'acquisition ou de construction de bâtiments neufs, ainsi que des travaux lourds relevant du propriétaire.

---

<sup>5</sup> La mission *Action et transformation publiques* comportait jusqu'en 2020 des crédits non soumis à la régulation budgétaire et bénéficiant d'une exonération de mise en réserve, en raison de la labellisation de l'intégralité des crédits par le GPI.

<sup>6</sup> En outre, l'Institut national du service public (INSP), créé le 1<sup>er</sup> janvier 2022, est rattaché au programme 148 *Fonction publique*, comme auparavant l'École nationale d'administration (ENA).

<sup>7</sup> L'instruction n° 07-035-D8 du 19 janvier 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.* »



Le **programme 349** – *Fonds pour la transformation de l'action publique*, créé lui aussi en 2018 et placé depuis 2021 sous la responsabilité du délégué interministériel de la transformation publique (DITP) finance des projets visant à adapter les services publics aux besoins des usagers ou à améliorer les conditions de travail des agents publics. Il était précédemment confié depuis 2019 à la directrice du budget (DB). Initialement bénéficiaire d'une enveloppe totale de 700 M€, il est désormais doté d'une enveloppe de 765 M€ après le vote de la LFI pour 2022. À l'origine, chaque projet devait générer au bout de trois ans un montant d'économies annuelles pérennes au moins égal au montant du financement demandé. Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État<sup>8</sup> (OTE), le Premier ministre a décidé la mise à la disposition des préfets de région d'une enveloppe du fonds de transformation de l'action publique (FTAP) à hauteur de 34 M€. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le programme 349 est renommé *Transformation publique* et porte également les crédits de fonctionnement, hors titre 2, de la DITP<sup>9</sup>.

Le **programme 351** – *Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines*, créé en 2019 a pour responsable la DGAFP. Il permet de financer des dispositifs de formation dans le cadre de projets professionnels ainsi que les indemnités liées aux mobilités ou départs d'agents publics. Les projets cofinancés par le fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines (FAIRH) doivent s'articuler avec les enjeux de transformation ministérielle inscrits dans les plans ministériels de transformation et sont évalués au regard de leur impact sur les effectifs et la masse salariale. À compter de 2022, le FAIRH est rattaché au programme 148 *Fonction publique*, conformément aux recommandations de la Cour.

Le **programme 352** – *Innovation et transformation numériques* est placé sous la responsabilité du directeur interministériel du numérique (DINUM). Initialement support budgétaire du fonds pour l'accélération du financement des *start-up* d'État (FAST), ce programme agrège désormais deux actions : la première action continue de porter le FAST – tant en cofinancement qu'en financement direct de *start-ups* d'État par la DINUM – tandis que la seconde action cofinance, depuis 2021, le recrutement de profils rares dans le domaine de l'innovation numérique.

Enfin, la mission est dotée en 2022 d'un nouveau programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*

---

<sup>8</sup> Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

<sup>9</sup> Ces crédits étaient précédemment portés par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques*.

créé en loi de finances initiale qui regroupe les crédits de personnel de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP.

Pour la quatrième année consécutive, la sous-exécution constatée en 2020 a conduit à d'importants reports en AE (1,1 Md€) de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021, limitant les besoins des programmes en AE : hors programme 148 rattaché à la mission en 2021, les AE ouvertes en LFI pour 2021 (89,9 M€) ont été divisées par plus de 3,5 pour la deuxième année consécutive (-73,5 % par rapport à la LFI 2020). Quant aux CP, hors programme 148, ils ont crû de 6,9 % (passant de 434,8 M€ à 467 M€) après une hausse de 40 % entre les LFI pour 2019 et 2020 et une multiplication par 15 entre la LFI pour 2018 et la LFI pour 2019, ces hausses étant corrélées à la montée en charge de dispositifs créés en 2018 et 2019.

Pour autant, à nouveau en 2021, de nombreux projets financés par les programmes ont pris du retard et les procédures de sélection des nouveaux lauréats ont été adaptées. Hors programme 148, seuls 50 % des AE et 63,8 % des CP ouverts en LFI pour 2021 et reportés de 2020 vers 2021 ont ainsi été consommés. Ainsi que l'avait déjà relevé la Cour, le contexte sanitaire n'explique pas à lui seul cette situation déjà constatée en 2020 : la mission est demeurée, en 2021, assise sur des hypothèses particulièrement volontaristes au regard du rythme d'avancement des projets lauréats et des risques de glissement calendaire inhérents à la plupart d'entre eux, indépendamment du contexte économique et sanitaire.

**Tableau n° 1 : Crédits ouverts en LFI pour 2021  
(titre 2 et hors titre 2)**

<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2020/2021	CP	Évolution LFI 2020/2021
<i>Programme 148</i>	233,5	+23,6	224,4	+14,5
<i>Programme 348</i>	0,0	-80,0	266,4	+98,4
<i>Programme 349</i>	40,0	-160,0	148,7	-56,9
<i>Programme 351</i>	39,3	-10,7	41,3	-8,7
<i>Programme 352</i>	10,6	+1,4	10,6	-0,6
<b>Mission (périmètre TFP 2021)</b>	<b>323,4</b>	<b>-15,8</b>	<b>691,5</b>	<b>+256,7</b>
<b>Mission (périmètre ATP 2020)</b>		<b>-225,7</b>		<b>+46,7</b>
<b>Mission (périmètre ATP 2020 hors 148)</b>	<b>89,9</b>	<b>-249,3</b>	<b>467</b>	<b>+32,2</b>

Source : Cour des comptes d'après lois de finances.

# Chapitre I

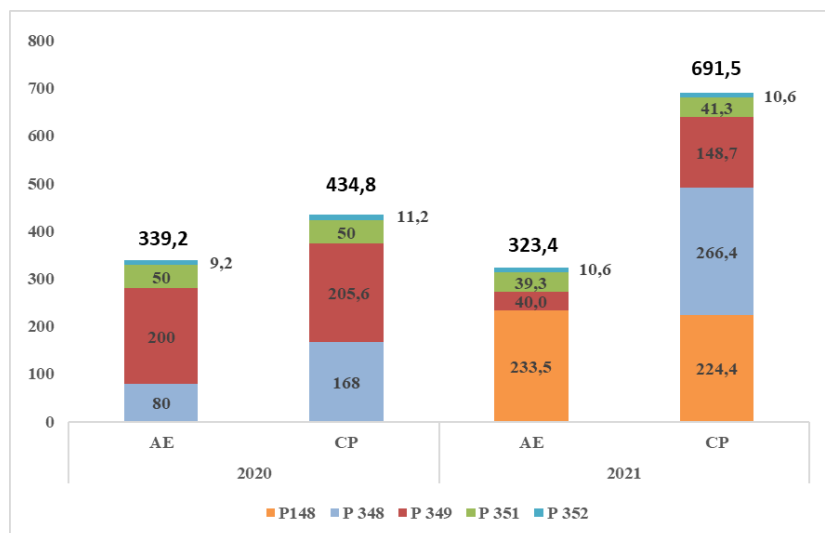
## Analyse de l'exécution budgétaire

### I - La programmation initiale

Les crédits ouverts sur la mission, dans la LFI pour 2021, s'élèvent à 323,4 M€ en AE (en baisse de 15,8 M€ par rapport à 2020) et 691,5 M€ en CP (en hausse de 256,7 M€ par rapport à 2020).

Ces variations doivent cependant tenir compte du rattachement du programme 148 *Fonction publique* à la mission (233,5 M€ d'AE et 224,4 M€ de CP ouverts en LFI). À périmètre inchangé par rapport à 2020, les AE ouvertes sur la mission, par la LFI pour 2021, auraient diminué de 249,3 M€ se situant à 89,9 M€. Les CP, quant à eux, n'auraient augmenté que de 32,2 M€.

**Graphique n° 2 : Mission Action et transformations publiques puis Transformation et fonction publiques – évolution des crédits votés en loi de finances 2020 et 2021 (en M€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## A - Des reports massifs d'autorisation d'engagement

Comme en 2020, le montant réduit des AE allouées à la mission dans la LFI pour 2021 tient compte de l'important volume de reports de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021 (1,1 Md€) portant le total des AE disponibles à 1,47 Md€, ceux-ci résultant pour leur plus large part des modalités de fonctionnement budgétaire des programmes issus de la mission *Action et transformation publique* (v. *infra*).

Le programme 148 *Fonction publique* rattaché à la mission en 2021 porte la plus large part des AE ouvertes en LFI (233,5 M€ en AE sur un total de 323,4 M€), les programmes 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* et 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique*, bénéficiant pour leur part d'un niveau élevé d'AE reportés (respectivement 737,80 M€ et 392,6 M€). Les programmes 148, 348, et 349 avec respectivement 224,4 M€, 266,4 M€ et 148,7 M€ de CP ouverts en LFI, pèsent 92,5 % des crédits de la mission.

Les programmes 351 *Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines* et surtout 352 *Innovation et transformation numériques* sont quant à eux respectivement dotés de 39,3 M€ et 10,6 M€ en AE et 41,3 M€ et 10,6 M€ en CP.

## **B - Une budgétisation encore excessivement volontariste pour les programmes issus de la mission *Action et transformation publique***

Comme lors des exercices précédents, la budgétisation des programmes 348, 349 et 351 a été assise sur des hypothèses ambitieuses au regard d'une part de leur exécution 2020 et d'autre part des remontées des porteurs de projets. Alors qu'en 2020, la montée en charge des programmes ne s'était pas traduit par une consommation importante des AE et des CP (seuls 21,3 % des AE et 23,7 % des CP ouverts en LFI pour 2020 et des AE et CP reportés de 2019 vers 2020 avaient été consommés en 2020), les hypothèses sous-jacentes sur lesquelles a été bâtie la prévision 2021 des trois programmes précités demeurent volontaristes, voire dissociées de leurs besoins réels, et reposent sur l'hypothèse, peu justifiée, de leur montée en charge rapide.

Pour **le programme 348**, la DIE avait anticipé une consommation d'AE s'élevant à 605,38 M€ – soit 18 % de moins que le volume d'AE disponibles (739,87 M€), laissant ainsi un reliquat prévisionnel de 134,5 M€. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) a en conséquence jugé la programmation volontariste, tout en notant une nette réduction du stock des AE non engagées au fur et à mesure de l'avancement des projets immobiliers portés par le programme. Les prévisions de consommation des CP (235,91 M€), assises sur les remontées des porteurs de projet, paraissaient en revanche excessivement optimistes. En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2021 seuls 17 contrats sur un total de 38 avaient été signés et seuls les travaux portant sur les cités administratives de Cergy-Pontoise et Rouen avaient débuté.

Pour **le programme 349**, les crédits disponibles en AE (432,6 M€<sup>10</sup>) étaient particulièrement dissociés des besoins remontés par les porteurs de projets : la programmation initiale prévoyait une consommation très partielle des AE (180,9 M€, soit près de 40 % des AE disponibles). Avec une consommation de 167 M€ d'AE, moins de 39 % des AE disponibles ont été engagées en 2021, compte tenu du report de 392,6 M€ d'AE de 2020 vers 2021 : cette sous-consommation des AE entraîne à nouveau un report sollicité de 2021 à 2022 de 265,3 M€.

Après plusieurs années de sous-consommation ayant occasionné des annulations importantes en LFR, la consommation des CP (133,9 M€) a approché les besoins estimés par la DITP (147,02 M€), en raison

---

<sup>10</sup> Il s'agit des crédits budgétaires ouverts en LFI pour 2021 et des crédits reportés de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021

notamment d'une prévision de consommation réduite de 40 % par rapport à celle de 2020. En revanche, la Cour constate que la programmation avait mal établi la trajectoire prévisible de rattrapage des décaissements de projets lauréats de 2018. Dès lors, en raison du manque de CP disponibles, la DITP a dû demander à certains porteurs de projets de repousser à 2022 une partie des dépenses initialement programmées pour le second semestre 2021<sup>11</sup>.

**Pour le programme 351**, après application des règles de mise en réserve, les montants alloués étaient en diminution avec 38,92 M€ en AE et 40,84 M€ en CP (soit des baisses respectives 10,7 M€ et 8,7 M€). Cette réduction des moyens du programme résulte d'amendements parlementaires pris lors du vote de la loi de finances initiale. Malgré cette baisse, les moyens du FAIRH sont demeurés insuffisamment corrélés à ses besoins : la programmation initiale prévoyait une consommation de 31 M€, montant auquel s'est astreint le comité de sélection – soit 21% de moins que les AE disponibles. En raison du rattachement du programme au programme 148 *Fonction publique*, la DGAFP ne sollicite pas pour 2022 de report des crédits non consommés.

Au total, la Cour note que si la programmation des CP s'est partiellement améliorée en 2021, celle des AE demeure excessivement optimiste, entraînant des reports répétés et significatifs critiquables au regard des règles budgétaires en la matière (v. *infra*).

## II - La gestion des crédits et sa régularité

### A - Des reports importants d'autorisations d'engagement par ailleurs sous-consommées, critiquables au regard des règles budgétaires

Dès la mise en place des programmes 348 et 349, la volonté d'affichage de l'ambition du GPI s'est traduite par l'ouverture excessive de crédits en LFI pour 2019 alors que ceux-ci ne pouvaient être engagés dans l'année, en raison des délais nécessaires à la contractualisation des projets lauréats. Ainsi, depuis sa création, le fonctionnement de la mission

---

<sup>11</sup> Note accompagnant le compte-rendu de gestion n°2 à l'attention du CBCM : « Il a été demandé aux projets de repousser certaines dépenses pour assurer l'atterrissage en matière de CP. En effet, les projections de l'ensemble des projets dépassaient le solde disponible de CP. »

se caractérise par des reports massifs des AE, ces AE reportées n'étant en outre pas consommées dans leur intégralité l'année suivante.

En effet le programme 348 non doté d'AE en LFI a bénéficié d'un report d'AE de 737,8 M€ tandis que le programme 349 doté de 40 M€ d'AE en LFI a été abondé par 392,58 M€ d'AE reportés. En conséquence, 77% des AE disponibles de la mission résultent d'arrêtés de reports et même 92 % hors programme 148. Or, en application du principe de l'annualité budgétaire, il ne doit pas être procédé à des reports systématiques d'AE, excepté lorsqu'elles sont affectées pour servir de support à une opération d'investissement dont il convient de respecter le caractère fonctionnel. En outre, aux termes des dispositions de l'article 158 du décret GBCP<sup>12</sup> lorsqu'aucune consommation d'AE affectées sur des tranches fonctionnelles au titre d'une opération d'investissement n'a eu lieu au cours des deux exercices 2019 et 2020, les AE restant affectées et non engagées ne pouvaient être proposées au report en 2021, sauf dérogation du ministre du budget<sup>13</sup>, à l'exception de celles provenant de fonds de concours. Un tel mécanisme ne s'accommodait donc pas pour 2021 d'un report d'AE aussi important (737,8 M€) – alors que près de 640 M€ d'AE votés en LFI pour 2019 n'avaient pas été consommés en 2019 et 2020. Par ailleurs, 148,6 M€ ont d'ores et déjà été reportés de l'exercice 2021 à 2022<sup>14</sup>, tandis que la DIE demandera également un report supplémentaire de 180,3 M€ de crédits libres (non affectés et non engagés).

D'autre part, une partie des reports d'AE risque d'être contraire aux règles fixées aux articles 157 et suivants du décret GBCP. En effet, les AE issues du retrait d'une affectation ou d'un engagement d'une année antérieure ne sont pas éligibles aux reports<sup>15</sup>. Or, la DIE a annoncé en 2021 le retrait du projet de rénovation de la cité administrative de Melun, qui portait depuis 2020 des AE affectées sur une tranche fonctionnelle à hauteur de 17,2 M€. La décision de la DIE de conserver ces AE pourtant préalablement affectées, en vue d'une provision pour aléas, nécessitera en

---

<sup>12</sup> Art. 158 : « A l'exception de celles provenant de fonds de concours, les autorisations d'engagement affectées à une opération d'investissement en application de l'article 156 ne sont pas reportées dès lors qu'aucune consommation d'autorisations d'engagement n'a eu lieu au cours des deux exercices précédant celui au titre duquel l'ouverture de crédits de report est demandée, sauf dérogation accordée par le ministre chargé du budget. »

<sup>13</sup> Cette dérogation du ministre du budget n'a pas été formellement accordée selon les indications données par les administrations.

<sup>14</sup> Arrêté du 25 janvier 2022 portant report de crédits.

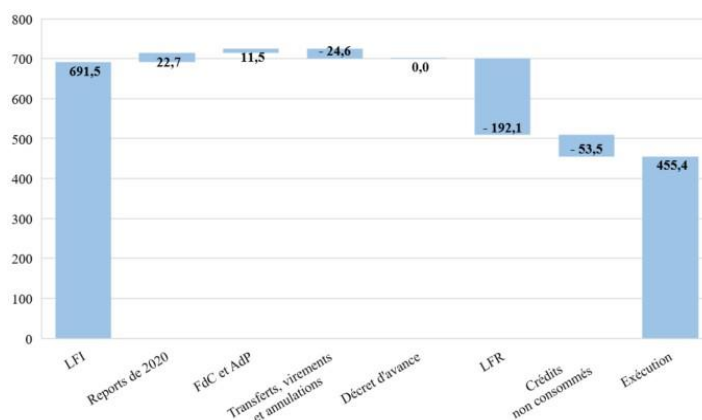
<sup>15</sup> Art. 157 : « Seul le retrait d'une affectation de l'année en cours rend les autorisations d'engagement correspondantes disponibles. » ; Art. 160 : « Seul le retrait d'un engagement de l'année en cours rend les autorisations d'engagement correspondantes disponibles », sauf exceptions listées par arrêté.

2022 la levée de leur affectation par un arrêté du ministère chargé du budget, au titre des exceptions ouvertes dans le cadre du décret GBCP.

## B - Une annulation importante de crédits au cours de l'année

Hors programme 148, seuls 50 % des AE et 63,8 % des CP ouverts en LFI pour 2021 et des AE et CP reportés de 2020 vers 2021 ont été consommés<sup>16</sup>. Une fraction des crédits dont il apparaissait qu'ils ne seraient pas consommés a fait l'objet d'une annulation en lois de finances rectificative. Ainsi, 5,24 M€ d'AE et 20,44 M€ de CP ont été annulés en LFR 1, puis 22,5 M€ d'AE et 171,71 M€ en CP en LFR 2 portant le total des annulations en LFR à 27,79 M€ pour les AE et 192,15 M€ pour les CP. Hors programme 148, 28 % des CP ouverts en LFI pour 2021 ont ainsi été annulés en LFR, après l'annulation de 74 % des CP ouverts en LFI pour 2020.

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Cette annulation significative de CP en LFR a trois raisons principales : une surbudgétisation marquée en LFI pour les programmes 348 et 351, le fonctionnement sous forme d'appels à projets<sup>17</sup> induisant des délais de sélection ainsi que des trajectoires de consommation de crédits difficiles à anticiper et la crise sanitaire qui induit une montée en charge

<sup>16</sup> Hors fonds de concours et hors annulations en LFR.

<sup>17</sup> Pour les programmes 348, 349, 351 et 352.



plus lente qu'attendue des projets sélectionnés les années précédentes, sans que l'impact soit précisément mesurable (certains projets pouvant même voir leur avancement accéléré).

Les processus de sélection des nouveaux lauréats de chacun des programmes n'ont pas été retardés en 2021 contrairement à 2020. En revanche, les retards dans l'avancement des projets lauréats des différents programmes n'ont pas été résorbés au cours de l'année.

Les projets de rénovation ou de reconstruction des 38 cités administratives lauréates du programme 348 ont pris du retard, avant tout sous l'effet de la tension que connaît le secteur du bâtiment : la forte reprise du secteur en raison notamment des facilités ouvertes par le plan de relance (MaPrimeRénov' et les 4 214 projets lauréats du programme 362) a créé des goulets d'étranglement. L'appel d'offres infructueux du marché de rénovation de la cité administrative de Toulon et la suspension du marché de rénovation de la cité administrative de Toulouse en raison d'un recours juridique sont également à mentionner. Par ailleurs, si 7 des 12 marchés globaux de performance (MGP) ont démarré entre juillet et décembre 2021, seuls 5 marchés en loi « MOP » sur un total de 26 ont été lancés au 31 décembre 2021. À ce stade, la DIE constate un retard d'environ un an dans la signature des marchés loi « MOP ». En outre, le faible nombre de MGP a un impact sur le lancement des travaux : il faut 7 mois entre la signature d'un MGP et le début des travaux contre 13 mois pour un marché loi « MOP »<sup>18</sup>. La prévalence de ces derniers se répercutera négativement sur le calendrier prévisionnel global de réalisation des travaux de rénovation des cités administratives.

Malgré une surconsommation de crédits pour une dizaine de lauréats du FTAP en raison d'effets de rattrapage, le programme 349 se caractérise par des retards importants pour la majorité des projets financés. Depuis 2021, des analyses budgétaires des rythmes de consommations en AE et en CP permettent de mieux appréhender l'utilisation des crédits en fonction de la maturité des projets. Pour autant, plus de la moitié des projets lauréats ont un retard supérieur à 3 mois, un tiers ayant un retard supérieur à une année. Le retard attribuable à la crise sanitaire atteint en moyenne 4 mois pour les projets ayant mentionné cette cause. Dans le détail, 32 projets lauréats font état d'un retard dû à la crise sanitaire supérieur à 6 mois, 9 d'un retard supérieur à 12 mois.

De même, le financement des projets liés à la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) par le FAIRH a connu des difficultés : ces dépenses avaient déjà été décalées de 2020 à 2021 en raison du report de la réforme des secrétariats généraux communs (SGC) aux

---

<sup>18</sup> Écart constaté par la DIE.

préfectures de département et aux directions départementales interministérielles (DDI) au 1<sup>er</sup> janvier ou bien encore la mise en place des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités au 1<sup>er</sup> avril. Pour autant, le projet lauréat d'accompagnement des SGC n'a consommé que 46 % du plafond accordé en 2021 (4,4 M€) ce qui témoigne encore d'une montée en charge limitée des projets lauréats.

### **C - Le programme 352 gagnerait à être absorbé par le programme 129 pour mettre fin à la partition des crédits de la DINUM entre deux programmes distincts**

La création en juillet 2020 d'un ministère de la transformation et de la fonction publiques regroupant l'ensemble des moyens de l'État sur ces thématiques invite à ce qu'un effort similaire de regroupement soit engagé sur la maquette budgétaire.

Une première étape a déjà été engagée avec l'adjonction du programme 148 *Fonction publique* à la mission renommée *Transformation et fonction publiques*. Dans ce cadre, le FAIRH est rattaché au programme 148 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, comme la Cour le recommandait dans la NEB 2020. Ce rattachement permet de lutter contre la fragmentation budgétaire déjà relevée par la Cour tout en accroissant le volume budgétaire du programme 148. La gestion infra annuelle devrait être facilitée, car les gestionnaires du programme disposeront ainsi de marges de manœuvre plus conséquentes<sup>19</sup>. Cette solution permet également une meilleure articulation entre le FAIRH et les trois fonds portés par le programme 148 : le fonds d'innovation RH (FIRH), le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIACT) et le fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP).

Un mouvement inverse serait à réaliser pour le programme 352 *Innovation et transformation numériques*, qui gagnerait à rejoindre le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. En effet, le programme 129 est le programme support de la DINUM et il portait jusqu'en 2019 la plupart des dépenses désormais mises en œuvre par le programme 352<sup>20</sup>. Ainsi que la Cour le rappelait déjà l'an passé, « la valeur ajoutée du portage de ces crédits par un programme spécifique et distinct du programme 129 semble donc limitée »<sup>21</sup>. Une réflexion en vue d'un

---

<sup>19</sup> En 2022, le programme 148 est doté de 294 M€ en CP, dont 20 M€ au titre du FAIRH.

<sup>20</sup> À l'exception du dispositif des entrepreneurs d'intérêt général (EIG) qui étaient financés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

<sup>21</sup> Mission *Action et transformation publiques* – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, Cour des comptes.

éventuel changement de maquette budgétaire a été menée par le ministère en juin 2021, avec l'intégration des crédits du programme 352 au sein d'un autre programme du ministère de la transformation et de la fonction publiques. Ce schéma n'a pas été retenu afin de préserver le positionnement interministériel de la DINUM. La Cour précise que sa recommandation en 2020 visait déjà à garantir ce positionnement interministériel en supprimant le programme 352 pour rattacher ses dépenses au programme 129 et non en les rattachant à un autre programme, amenant la Cour à réitérer en ce sens une recommandation.

**Recommandation n°1 (DINUM) : Rattacher les actions portées par le programme 352 *Fonds d'accélération des startups d'État* au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (recommandation réitérée).**

Par ailleurs, le programme 348 poursuit des objectifs et des actions similaires au programme 362 *Écologie*, au sein de la mission *Plan de relance*. D'ailleurs, la transition énergétique des bâtiments publics étant l'un des objectifs centraux du programme 362 qui finance les opérations de rénovation thermique de l'État, certaines cités administratives non retenues en 2018 par le programme 348 l'ont été par le programme 362 (ainsi celle d'Évry) faute de crédits supplémentaires pour le programme 348. La DIE a également dû accorder la priorité aux actions du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*, ce qui s'est répercuté sur la conduite du programme 348.

**Le programme 362 *Écologie* et le compte d'affectation spéciale  
*Gestion du patrimoine immobilier de l'État***

Au sein de la mission *Relance*, le **programme 362 *Écologie*** comporte une première action en faveur de la rénovation énergétique : en 2021 et 2022, ce sont 2,7 Md€ qui sont consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État, auxquels s'ajoute 2 Md€ pour les logements privés, 1 Md€ pour les bâtiments des collectivités territoriales. 300 M€ sont gérés spécifiquement par les régions pour la rénovation des lycées. Parmi les 4 214 projets retenus pour la rénovation des bâtiments de l'État, 90 projets représentant 1,3 Md€ ont été sélectionnés en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) et 4 124 projets représentant 1,4 Md€ ont été sélectionnés en conférences régionales de l'immobilier public (CRIP). L'action 1 devrait voir ses CP consommés dans leur totalité en 2023 et 2024, soit dans un horizon temporel similaire à celui du programme 348.

Sous la responsabilité de la DIE, le **compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État (CAS GPIE)*** a été créé en LFI pour 2006 afin d'être l'instrument interministériel budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État. En recettes, il est alimenté par les cessions d'actifs immobiliers de l'État ainsi que par les redevances d'occupation du domaine de l'État. Il finance les opérations de rationalisation immobilière, ainsi que les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire. En raison de la baisse structurelle des recettes du CAS GPIE, les biens attractifs ayant été progressivement cédés, la part d'investissement immobilier portée par le CAS se réduit tandis que l'effort d'investissement est porté au sein de 25 missions du budget de l'État.

Si un rattachement des actions du programme 348 au programme 362 permettrait de rapprocher au sein d'un même programme les opérations de rénovation des bâtiments publics, le caractère non pérenne du programme 362 et la suppression demandée par la Cour de la mission *Plan de relance* s'opposent à une recommandation en ce sens. De la même manière, un rattachement initial au CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* aurait permis de dégager une vision d'ensemble de la politique immobilière de l'État mais aurait justifié de nouvelles recettes budgétaires en lien direct avec l'objet du CAS<sup>22</sup>, au risque de dénaturer son objet initial consistant à inciter les ministères à réaliser des cessions immobilières pour financer l'entretien de leurs bâtiments. La Cour relève donc qu'en l'absence de support budgétaire idoine existant de l'ensemble des

---

<sup>22</sup> Un tel choix aurait impliqué une modification des règles de fonctionnement du CAS car, aux termes de l'article 19 de la LOLF, un CAS retrace des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. De telles recettes auraient pu être des crédits budgétaires, comme dans le cas du CAS *Participations financières de l'État* ou du CAS *Pensions*.

politiques transversales ayant trait au parc immobilier de l'État, il convient de se concentrer sur l'exécution rapide des crédits attachés au programme 348.

### **III - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement**

Au sein du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État pour 2021, seuls les crédits relevant du programme 348 font l'objet d'une classification au regard de leur incidence, la totalité des crédits du programme étant cotée comme favorisant la lutte contre le changement climatique, sur l'axe dit « Atténuation climat ». Ainsi, 39 % des dépenses de la mission sont des dépenses favorables à l'environnement – sans cotation des dépenses restantes.

L'annexe au PLF pour 2022 reprend assez largement cette classification : les programmes 148, 351 et 352 sont considérés comme neutres tout comme l'action 2 du programme 349. En revanche, l'action 1 du programme 349, portant les crédits du FTAP, n'est pas cotée en raison d'un manque de données sur l'impact du numérique sur l'environnement.

Or, le FTAP a soutenu depuis sa création 8 projets ayant un impact direct sur la réduction des atteintes à l'environnement, pour un montant de cofinancement total de 62,43 M€<sup>23</sup> : 6 d'entre eux, représentant 55,93 M€, ont été sélectionnés en 2020. Si aucun projet ayant un impact direct sur l'environnement n'a été sélectionné en 2021, l'ouverture envisagée de nouveaux appels à projets en 2022 pourrait justifier une cotation à l'avenir des crédits du programme 349 pour ceux finançant des projets cherchant à réduire l'impact de l'administration sur l'environnement.

---

<sup>23</sup> Ces 8 projets et leurs porteurs sont : Systèmes experts en météorologie et climat (Météo France), Géoplateforme (IGN), Data Hub de la transition écologique en Grand Est (DREAL Grand Est), Observatoire de l'artificialisation des sols (DGALN), Trackdéchets (DGPR), Forêt 4.0 (ONF), Programme national Lidar Haute Densité (IGN), Contrôles automatisés des véhicules polluants (DGITM)

## Chapitre II

### Points d'attention par programme

La mission *Transformation et fonction publiques* ne comporte aucune taxe affectée, aucune dépense fiscale, aucun fonds sans personnalité juridique et aucun programme d'investissements d'avenir n'est rattaché à la mission. Avec l'adjonction du programme 148, elle compte cependant désormais six opérateurs : l'École nationale d'administration (ENA) devenu l'Institut national du service public (INSP) en 2022 et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA).

#### I - Programme 148 – *Fonction publique*

##### A - Des dépenses d'investissement en forte hausse

Le programme 148 porte 72 % des AE et 32 % des CP ouverts en LFI pour 2021 sur la mission. 92% des dépenses du programme relèvent de dépenses de fonctionnement (titre 3) dont 70,7 M€ de subventions pour charges de service public versées à l'ENA et aux cinq IRA. Ses moyens budgétaires ont crû fortement (+23,5 M€ d'AE, +14,4 M€ de CP), essentiellement du fait d'une hausse des dépenses d'investissement de rénovation des restaurants interadministratifs<sup>24</sup>. Avec 244,99 M€ d'AE et de 237,57 M€ de CP disponibles en 2021, le programme affiche un taux de consommation de 94,9 % des AE (232,5 M€) et de 92,8 % des CP (220,35 M€) très supérieurs aux autres programmes de la mission<sup>25</sup>.

En raison d'un gel des barèmes de plusieurs prestations sociales et de la décrue du nombre de bénéficiaires potentiels, le programme présente notamment depuis plusieurs années un écart à la programmation des

---

<sup>24</sup> Ces crédits ont fait l'objet de décrets de transfert vers le programme 348. Cette procédure permet d'éviter d'avoir à réaliser des marchés à multi-imputations budgétaires par nature plus complexes.

<sup>25</sup> Ce chiffre inclut les reports de crédits de 2020 vers 2021 ainsi que les crédits issus de fonds de concours.

dépenses d'action sociale interministérielle (- 6,5 M€ de CP soit 5 % des crédits de l'action 2 *Action sociale interministérielle* dotée de 130,3 M€ de CP), du fait, selon la DGAFP, d'une décreue du nombre de bénéficiaires combinée à une connaissance insuffisante de ces dispositifs par les agents. Pour améliorer la consommation de ces crédits qui bénéficient aux agents les plus modestes, des mesures d'alignement des barèmes des prestations sociales sur ceux du régime général, notamment pour les prestations d'aide au maintien à domicile, ont été adoptées au cours de l'année 2021. Il appartiendra à la DGAFP de vérifier l'efficacité de ces mesures.

## **B - Des moyens stables accordés à l'ENA et aux cinq IRA**

Au sein de la mission, le financement des opérateurs est concentré sur le programme 148 sur lequel sont financés l'ENA et les cinq IRA au titre de la formation initiale et continue interministérielle.

Les dépenses exécutées à ce titre en 2021 ont été de 72,3 M€, dont 31,7 M€ pour l'ENA et 40,6 M€ pour les IRA. Elles augmentent de 1,3 M€ par rapport à 2020 pour tenir compte du maintien de la rémunération des élèves des stagiaires des cycles préparatoires de l'ENA, après avoir connu une diminution (-6 %) entre 2019 et 2020, du fait de l'impact de la crise sanitaire sur l'organisation des formations, mais surtout de la première année pleine de la réforme de la scolarité des IRA<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Formation des élèves attachés sur douze mois mais avec placement dans leur future affectation au cours des quatre derniers mois, permettant à l'IRA de ne rémunérer leurs élèves que sur huit mois au lieu de douze.

**Tableau n° 2 : Financement des écoles de formation des fonctionnaires (CP en exécution)**

	2018	2019	2020	2021
<b>ENA</b>				
<i>ETPT sous plafond</i>	437	408	403	405
<i>Subventions (en M€)</i>	31,1	30,6	30,4	31,7
<i>Subventions / ETPT (en k€)</i>	71	75	75,4	78,3
<b>IRA</b>				
<i>ETPT sous plafond</i>	820	712	639	627
<i>Subventions (en M€)</i>	44,9	43,66	39,7	39,7
<i>Rétablissement de crédits</i>	1,2	1,2	0,9	0,9
<i>Total</i>	46,1	44,86	40,6	40,6
<i>Subventions / ETPT (en k€)</i>	56,2	63	63,5	64,8
<b>Total</b>				
<i>ETPT sous plafond</i>	1 257	1 120	1 042	1 032
<i>Subventions (en M€)</i>	77,2	75,4	71	72,3

Source : secrétariat général du MEFR

Alors que les moyens de l'ENA étaient globalement en baisse depuis 2018, l'INSP, qui s'est substitué à l'ENA au 1<sup>er</sup> janvier 2022, voit ses ressources croître fortement. La LFI pour 2022 a en effet adopté un amendement du Gouvernement prévoyant 5,75 M€ supplémentaires de dotation à l'INSP dont 1,75 M€ pour financer 20 emplois supplémentaires (10 pour un corps professoral permanent, 10 pour accompagner le développement de l'offre de formation continue), 2 M€ pour financer des actions de formation continue, 1 M€ pour la recherche et 1 M€ pour le renforcement des actions internationales<sup>27</sup>. Cette hausse de la subvention pour charge de service public de l'INSP correspond à un surcroît de moyens budgétaires de 20 % par rapport à l'ENA, à effectif d'élèves constant.

<sup>27</sup> Exposé des motifs, amendement n° 927 du PLF pour 2022 à l'article 20 (état B).



### La création de l'INSP

Annoncé lors de la conférence managériale de l'État du 8 avril 2021, et ouvert depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'INSP a vu son cadre juridique défini par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. L'ordonnance a abrogé celle du 9 octobre 1945 qui avait créé l'ENA. Son organisation a été détaillée par le décret du 1<sup>er</sup> décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INSP, qui abroge le décret du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'ENA. En revanche, le décret du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations demeure en vigueur : des discussions sont en cours pour abroger ou amender celui-ci, en cas d'évolution de la durée de la scolarité, des modalités d'entrée et du maintien ou la suppression du classement général (dit « de sortie »).

Les objectifs de la réforme sont nombreux. Ils consistent notamment à faire de l'INSP l'opérateur central de la formation commune des agents d'encadrement supérieur de la fonction publique, la mise en place d'un tronc commun pour le réseau des écoles de service public dont l'INSP sera le coordonnateur, ou encore un renforcement du positionnement de l'INSP dans le champ de la recherche et à l'international.

Par ailleurs, la Cour avait plusieurs fois relevé qu'au sein de l'objectif n°2, « Optimiser la formation initiale des fonctionnaires », les sous-indicateurs concernant les coûts complets annuels unitaires des élèves des IRA et de l'ENA étaient peu pertinents car fortement dépendant de la variation du nombre d'élèves.

La maquette de performance décompose depuis 2021 le coût unitaire d'un élève de l'ENA en distinguant le « coût employeur » regroupant les coûts de recrutement, (*i.e.* du concours) et de rémunération dont l'évolution est indépendante de l'ENA, et un « coût pédagogique » comprenant les coûts de scolarité et de stage, sur lequel l'École peut agir. Ces deux indicateurs sont calculés pour les élèves ayant réussi le concours et pour les élèves du cycle international long (CIL), dont les coûts sont moindres notamment parce qu'ils ne sont pas rémunérés par l'École et leur scolarité est plus courte. Le coût pédagogique et le coût de recrutement des élèves IRA seront également présentés séparément à compter de 2022.

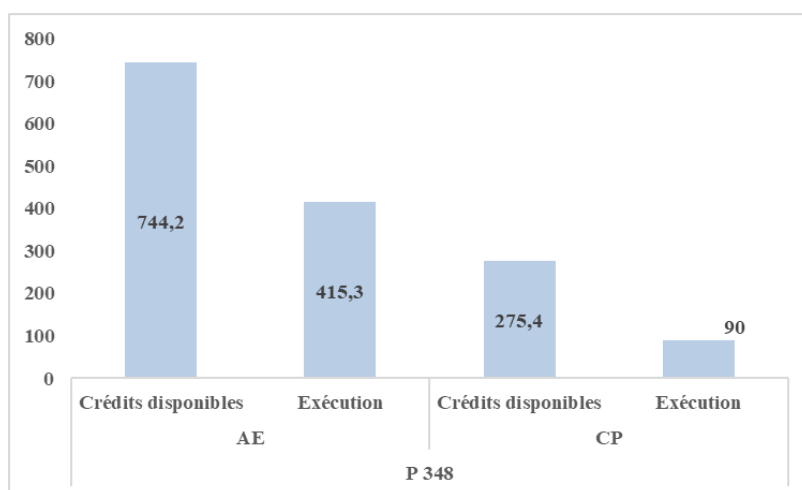
Ces évolutions gagneraient à être complétées par l'ajout d'indicateurs mesurant la qualité de la formation (taux de satisfaction des élèves ou des primo-employeurs des élèves) mesurée par exemple à l'aide d'enquêtes sur les diverses compétences reconnues lors du premier entretien d'évaluation annuelle.

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

Du fait de l'absence d'AE ouverte en LFI, la totalité des AE disponibles, hors décrets de transfert, provient des reports de 2020 vers 2021 (737,8 M€). En CP, en complément des 266,43 M€ ouverts en LFI, 5,04 M€ ont été reportés de 2020 vers 2021 portant le total des CP disponibles à 271,47 M€. Une ouverture complémentaire de 6,43 M€ en AE et 3,97 M€ en CP est intervenue en cours d'année au bénéfice du programme *via* deux décrets de transfert<sup>28</sup>.

Malgré l'annulation par la LFR 1 de 15,2 M€ de CP et la LFR 2 de 147,4 M€ de CP, seuls 55,8 % des AE et 32,8 % des CP disponibles ont été consommés soit une sous-exécution forte et persistante depuis 2019.

**Graphique n° 4 : Écart entre les crédits disponibles en 2021<sup>29</sup> et les crédits consommés**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

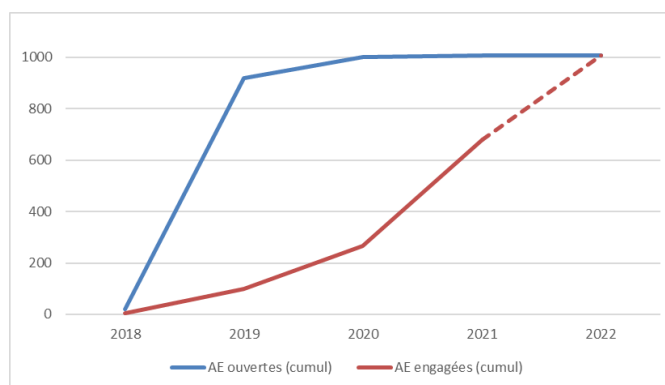
<sup>28</sup> Ces décrets ont permis au programme 148 *Fonction publique* de financer les opérations de rénovation des restaurants inter-administratifs d'Alençon, Nantes, Lille et Strasbourg (en AE et CP) ainsi que des études de faisabilité de crèches au sein des cités administratives de Lille et d'Amiens (uniquement en AE, 72 000 €).

<sup>29</sup> Il s'agit des crédits budgétaires ouverts en LFI pour 2021, des crédits reportés de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021 et des virements opérés en provenance d'autres programmes pour abonder le programme 348.

## A - Une trajectoire de consommation des AE et des CP en décalage de deux ans sur celle envisagée

Alors qu'initialement, l'ensemble des AE du programme devait être consommé en 2020, l'objectif de la DIE de les engager en totalité en 2022 ne pourra être tenu que si le rythme d'engagement des AE constaté en 2021 se maintient en 2022 : 328,9 M€ d'AE demeurent à engager en 2022 afin de consommer l'enveloppe limitative initiale, à l'exception des AE provisionnées pour aléas, soit une consommation légèrement inférieure aux 415,3 M€ d'AE engagées en 2021.

### Graphique n° 5 : Trajectoires d'ouverture et de consommation des AE depuis le lancement du programme 348



Source : DIE, traitement Cour des comptes

Suivant l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) qui s'était inquiété de la maîtrise des coûts du programme en 2018<sup>30</sup>, la Cour avait fait part dès 2019 de la vigilance nécessaire quant à la maîtrise des délais des opérations lauréates du programme 348, considérant que la trajectoire de consommation des AE reposait sur un recours très large aux MGP – ce qui n'a finalement pas été le cas, la DIE ayant privilégié les marchés loi « MOP ».

<sup>30</sup> Conseil de l'immobilier de l'État, *Avis sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)*, séance du 17 mai 2018.

Le décalage calendaire constaté est en partie imputable au fait que la DIE a dû retravailler avec certaines équipes afin de s'assurer que leur projet s'inscrirait dans l'enveloppe initialement prévue<sup>31</sup>.

Si la nouvelle trajectoire des AE arrêtée par la DIE devrait être suivie, celle du décaissement des CP apparaît en revanche plus incertaine : au 31 décembre 2021, seuls 139 M€ de CP ont été consommés depuis le lancement du programme. Selon ses dernières prévisions de décembre 2021, la DIE anticipe une consommation totale des CP du programme en 2024. Au cours de la seule année 2023, un décaissement d'un tiers de la totalité des CP du programme est anticipé (307,6 M€)<sup>32</sup>. En l'état actuel des informations disponibles, cette trajectoire reste à confirmer.

### **B - L'essentiel de la phase travaux, la plus délicate à mener, se réalisera dans un contexte de redémarrage de l'inflation**

Les retards pris en en 2020 puis 2021 par la DIE, sous l'effet d'une phase de contractualisation plus lente que prévue mais aussi de la crise sanitaire, amènent les dépenses de travaux, qui sont pourtant le cœur du programme, à demeurer, comme en 2019 et 2020, minoritaires.

Sur les 1 009,4 M€ d'AE de ressources cumulées depuis la LFI pour 2018, 11 M€ ont été ouverts pour l'action *Études*, 511,4 M€ pour l'action *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* et 439 M€ pour l'action d'acquisitions et de construction.

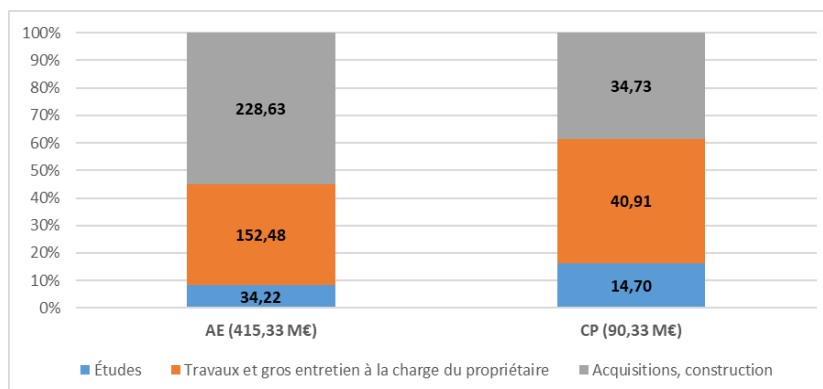
En 2021, les dépenses de travaux ne représentent que 37 % des AE et 45 % des CP consommés (152,5 M€ en AE et 40,9 M€ en CP) alors que les dépenses de l'action *Acquisitions, construction* s'élèvent à 55 % des AE et 38,5 % des CP consommés (228,5 M€ en AE et 34,7 M€ en CP).

---

<sup>31</sup> Mission *Action et transformation publiques* – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, Cour des comptes.

<sup>32</sup> Projet annuel de performance 2022 de la mission *Transformation et fonction publiques*.

### Graphique n° 6 : Ventilation des AE et CP consommés en 2021 par actions



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Selon les prévisions de la DIE, les travaux ne devraient constituer la majorité des dépenses du programme qu'en 2022 où leur coût représenterait près de 52 % des dépenses annuelles du programme et près des trois quarts des CP ouverts chaque année au titre du programme, au cours des exercices 2023 et suivants. Alors que de nombreux marchés de travaux de rénovation des cités administratives n'ont pas encore été finalisés, le retour de l'inflation et, en particulier à la hausse des coûts des matériaux, matérialisé par l'indice BT01 qui a évolué de 1,5% à 5,5% en 2021<sup>33</sup> pourrait renchérir le coût des chantiers. À ce stade, la DIE considère pouvoir y faire face grâce au retrait du projet de rénovation de la cité administrative de Melun, les sommes en cause ayant été provisionnées. Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre d'un programme qui fonctionne sur une « enveloppe fermée », le contexte économique global que connaît le secteur du bâtiment, auquel s'ajoutent les aléas inhérents aux gros marchés de travaux publics, fait peser un risque de soutenabilité budgétaire au programme.

En outre, la DIE doit parvenir à atteindre les objectifs qui lui sont assignés en termes de réduction de l'empreinte carbone des cités administratives. Avec le retrait du projet de Melun, la prévision jusqu'alors inchangée depuis 2018 d'une réduction de 139 GWhep de la consommation énergétique des cités administratives a été actualisée à 132,5 GWhep en 2021. Deux difficultés se posent : d'une part, comme

<sup>33</sup> Calculé mensuellement par l'INSEE, l'indice BT01 reflète l'évolution des coûts dans le secteur du bâtiment (salaires et charges, coût des matériaux et du matériel, frais de transports, frais d'énergie).

l'avait relevé la Cour<sup>34</sup>, aucun indicateur d'avancement n'est proposé par la DIE pour suivre les économies en cours de réalisation, la DIE proposant uniquement des indicateurs de résultat dont l'atteinte ne pourra être connue qu'à l'issue de la totalité des opérations de construction et de rénovation. Si la DIE confirme son pilotage des projets en tenant compte des gains énergétiques pérennes actualisés à chaque mise à jour des fiches navettes par les porteurs de projets, ce pilotage reste peu transparent. D'autre part, comme l'a également souligné le Conseil de l'immobilier de l'État en 2021<sup>35</sup>, la Cour relève que plus de la moitié des gains énergétiques attendus (74,2 GWhep) sont le fait des cessions de bâtiments énergivores alors même que ces économies ne sont pas pris en compte dans les objectifs fixés par les obligations du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire<sup>36</sup>.

Si la DIE a cherché à atteindre les objectifs du décret EET<sup>37</sup> dans le cadre des MGP qu'elle a conclus, pour autant le programme dans son ensemble risque de ne pas couvrir les objectifs fixés par ce décret. Enfin, le programme 348 prévoit également des économies de fonctionnement annuelles de 40 M€ avec les cités administratives rénovées et des produits de cession immobilière de 160 M€. Cependant, une partie des bâtiments à céder se trouvant dans des communes où le marché immobilier est atone ou peu fluide, l'atteinte de cet objectif de vente est incertaine.

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

Avec 40 M€ d'AE ouverts en LFI pour 2021 et 392,6 M€ d'AE provenant des reports de 2020 vers 2021, la plus large part des AE disponibles (432,6 M€) est issue de reports pour la deuxième année consécutive. En CP, en complément des 148,7 M€ ouverts en LFI, 4,1 M€ ont été reportés de 2020 vers 2021 portant le total des CP disponibles à 152,8 M€. Une annulation de 3,52 M€ en AE et en CP est intervenue en LFR 1 et LFR 2. Un décret de transfert de 1,3 M€ en AE et en CP a été pris le 28 juin pour financer sept projets lauréats relevant de quatre autres programmes budgétaires. Pour autant, seuls 38,6 % des AE et 87,6 % des

---

<sup>34</sup> Mission *Action et transformation publiques* – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, avril 2020, Cour des comptes.

<sup>35</sup> Conseil de l'immobilier de l'État, *Avis de suite sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, 27 mai 2021

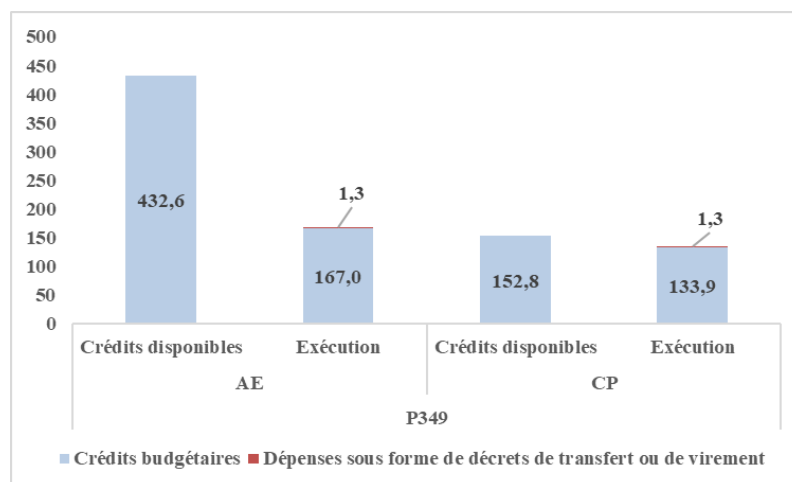
<sup>36</sup> Éco-énergie tertiaire est une obligation réglementaire engageant les acteurs du tertiaire vers la sobriété énergétique. Il impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire afin de lutter contre le changement climatique.

<sup>37</sup> Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire

CP disponibles ont été consommés, confirmant en partie la montée en charge partielle du programme.

En 2021, la DITP a obtenu la responsabilité du programme 349, précédemment confiée à la DB.

**Graphique n° 7 : Crédits disponibles et exécutés en 2021**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## A - Un programme dont le suivi doit être renforcé

Depuis sa création en 2018, le FTAP a sélectionné 107 lauréats. Le montant total des projets portés par ces lauréats s'élève à près de 1 200 M€, dont 691,4 M€<sup>38</sup> sont financés par le FTAP.

Le FTAP a ainsi sélectionné 30 projets lauréats en 2018, 32 projets lauréats en 2019 et 35 projets lauréats en 2020. En 2021, seuls 12 projets ont été sélectionnés – dont un initialement lauréat en 2019 et reconfiguré – pour 195 M€ dont 79,2 M€ apportés par le FTAP. L'enveloppe prévisionnelle initiale de 700 M€, augmenté en LFI pour 2022 à 765 M€<sup>39</sup>,

<sup>38</sup> Montant consolidé tenant compte de l'abandon de trois projets lauréats (France Connect, France Cloud et Padotems) et des sommes mises à disposition dans le cadre de l'enveloppe déconcentrée.

<sup>39</sup> Un amendement gouvernemental dans le cadre des débats sur le PLF pour 2021 a retiré 10 M€ à ce programme en AE et en CP, afin de contribuer au financement du développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État. Enfin, la LFI pour 2022 l'a doté de 80 M€ supplémentaires – soit une enveloppe totale de 765 M€ en AE entre 2018 et 2022.

n'est désormais constituée que d'un reliquat de 73,6 M€ pour financer des projets lauréats. L'ouverture en 2022 de 80 M€ en AE doit permettre de poursuivre un ou deux nouveaux appels à projets pour 40 M€, tandis que 40 M€ seront destinés aux services déconcentrés<sup>40</sup>.

L'année 2022 et les suivantes seront essentiellement consacrées au suivi et à l'accompagnement des lauréats. L'adoption en 2021 d'un outil spécifique au suivi des projets a révélé les nombreuses difficultés remontées par les lauréats : d'après les données de la DITP : 51 projets donnent lieu à une sur ou sous-consommation notable, 49 projets connaissent un retard supérieur à 3 mois dont 30 présentent un retard supérieur à un an. Au total, ce sont 27 projets que la DITP a classés en « vigilance accrue » ou « poursuite compromise », représentant 269 M€ de financement FTAP. La DITP devra impérativement mettre en œuvre les outils de suivi lui permettant de s'assurer que les lauréats respectent le calendrier et les objectifs d'impact sur les conditions de travail des agents et la qualité des relations avec les usagers sur lesquels ils se sont engagés.

---

<sup>40</sup> La DITP prévoit d'ouvrir des crédits pour soutenir des projets de *lean management*, des projets de convergence des outils utilisés et de financement de systèmes d'information dans le domaine des ressources humaines.

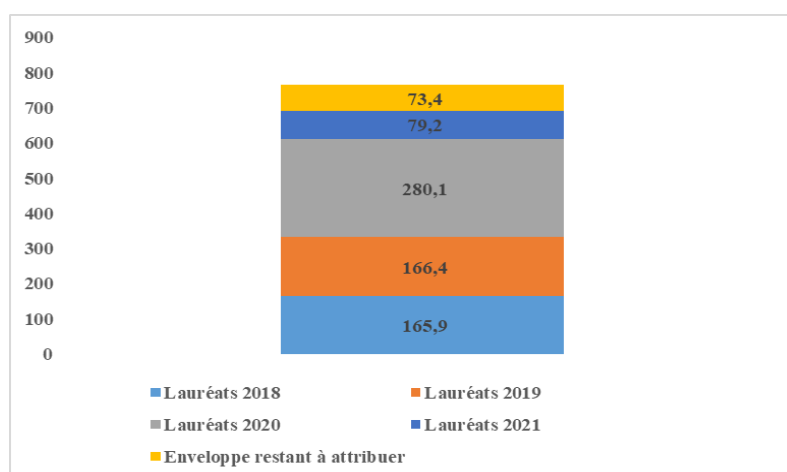


### **Le projet *Health Data Hub***

Issu de la première vague des lauréats du FTAP, le projet *Health Data Hub* doit doter le ministère des solidarités et de la santé d'une plateforme sécurisée de partage des données de santé, ouverts à des acteurs tiers sélectionnés, afin de favoriser le développement de projets numériques au bénéfice de l'intérêt général. Le *Health Data Hub* accompagne actuellement 42 projets, dont des projets pilotes et des projets relatifs à la crise sanitaire : ainsi, le projet NHANCE a permis d'extraire les données de 80 000 images échographiques afin d'améliorer la compréhension des lésions ventrales d'organes, ce qui aurait nécessité deux ans de travail en cas d'extraction anonyme manuelle. Doté d'un montant total de 40 M€ d'AE dont 36 M€ au titre du cofinancement FTAP, 48,3 M€ ont d'ores et déjà été engagés entre 2018 et le premier semestre 2021, soit une surconsommation de 8,3 M€ alors que le projet ne doit s'achever qu'au 31 décembre 2022 au plus tôt.

Au premier semestre 2021, les économies déclarées réalisées étaient de 11,3 M€, qui correspondent au coût évité par la création de multiples bulles sécurisées pour chacun des acteurs publics portant un projet en lien avec le *Health Data Hub*. À ce titre, ces économies ne représentent que 13 % des 90,2 M€ attendus le temps du projet pour un objectif d'économies pérennes annuelles post-déploiement de 51,1 M€, dont la méthode de calcul n'a pas été arrêtée dans le contrat de transformation signé entre la DITP, la DB et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sanitaires et sociaux.

**Graphique n° 8 : Enveloppe allouée aux lauréats par le FTAP depuis 2018<sup>41</sup> (en M€)**



Source : DITP, traitement Cour des comptes

## **B - Une diversification des projets lauréats occasionnée par la déconcentration de 34 M€ du FTAP, aux dépens de l'objectif d'économies**

Si le manque de projets locaux a été pointé par la Cour en 2020, la mise en place d'une enveloppe déconcentrée de 34 M€ en 2019, déléguée aux préfets de région pour leur permettre de financer des projets liés à la réforme de l'OTE<sup>42</sup> n'y a répondu que partiellement. En effet, si plus de 207 projets lauréats ont été financés par les crédits déconcentrés du FTAP en pratique, ceux-ci ont pu servir à financer des déménagements ainsi que l'achat de mobilier ou le financement de séminaire, non susceptibles de dégager des économies pérennes, objet principal d'un financement FTAP.

Après que l'année 2020 ait été marquée par une diminution de la part des projets ayant un impact sur les usagers, qui ne représentaient que 53 % des projets, l'objectif assigné de 70 % de projets ayant un tel impact dans le cadre de la LFI pour 2021 n'a été que partiellement atteint avec 60 % de projets.

<sup>41</sup> Ces montants incluent l'enveloppe déconcentrée mise à disposition des préfets de région pour financer des projets territoriaux liés à la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

<sup>42</sup> Le FAIRH a par ailleurs versé 17 M€, depuis sa création, dans le cadre de la réforme de l'OTE.

### **C - Une disparition du critère d'économie pérenne portée par chaque projet, qui compromet les objectifs affichés du FTAP**

À compter de l'appel à projet 2021, l'accent a été mis sur l'effectivité de l'amélioration présentée par le projet et son inscription dans les orientations stratégiques du Gouvernement, au détriment du critère d'économie pérenne : passé du rang n° 1 en 2020 au rang n° 6, il est devenu facultatif pour le fonds d'innovation et transformation numérique (FITN)<sup>43</sup>. Le degré d'ambition en matière d'économies dégagées par les projets cofinancés par le FTAP est particulièrement abaissé : ce critère sera désormais apprécié sur l'ensemble des projets lauréats du FTAP et non projet par projet, ce qui accroît le risque de ne pas atteindre la cible d'économie annoncée. Les gestionnaires ont présenté cette modification en 2021 comme permettant de privilégier les projets ayant un impact sur les usagers et non ceux à visée de transformation interne, propice aux économies. Un tel arbitrage fait courir un risque de non-atteinte de l'objectif d'économie, au fondement de la création du FTAP<sup>44</sup>.

Par ailleurs, le suivi des économies réalisées se fonde sur des remontées déclaratives des porteurs de projets à l'occasion d'enquêtes. Ainsi, l'objectif annoncé des porteurs allant jusqu'à 1,4 Md€ dont 500 M€ au seul titre du plan achat de l'État se traduisent aujourd'hui seulement par 99,7 M€ d'économies déclarées comme réalisées. La Cour constate que les économies annoncées lors de la création du FTAP demeurent hors d'atteinte en l'état de la trajectoire présentée. Si la DITP prévoit en 2022 d'établir le panorama des économies annoncées par les porteurs de projets pour les expertiser, elle n'a pas encore engagé de mécanisme conduisant les porteurs de projets à démontrer les économies qu'ils déclarent.

La Cour relève que l'objectif initial, lié au GPI, d'une extinction du programme en 2022 ne sera pas atteint non plus, du fait de cette montée en charge bien moins rapide qu'anticipé, 20,7 % des crédits de paiement du FTAP (158,9 M€) étant désormais positionnés en 2023 et au-delà<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Créé en 2020, dans le cadre de France Relance et copiloté par la DITP et la DINUM, le FITN vise à stimuler l'innovation numérique et accélérer la transformation numérique de l'État et des territoires.

<sup>44</sup> Et ce, alors que le programme de stabilité 2021-2027 indique que les projets cofinancés par le FTAP « devraient générer, de manière prévisionnelle, au moins 850 M€ annuels d'économies pérennes sur le moyen terme. »

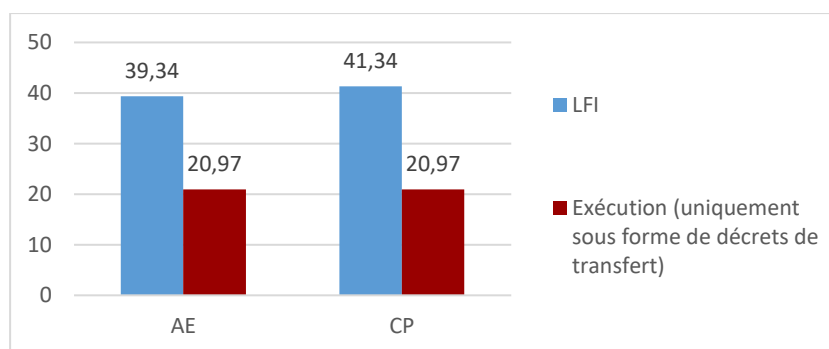
<sup>45</sup> Projet annuel de performance 2022 de la mission *Transformation et fonction publiques*.

## IV - Programme 351 – *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines*

Pour la troisième année de son existence, avec seulement 50,7 % des CP (20,97 M€) ouverts en LFI pour 2021 consommés, le programme 351 se caractérise par une sous-exécution forte.

En 2021, le programme a soutenu 18 projets à hauteur de 21 M€ en AE et en CP : 7 de ces projets avaient déjà bénéficié de crédits FAIRH en 2019 et 2020, et 5 de crédits FAIRH uniquement en 2020. Les plus importants sont la reconfiguration du réseau de la DGFIP, le projet de transformation de Météo France et la restructuration portée par le ministère de la transition écologique.

**Graphique n° 9 : Écart entre les crédits ouverts en LFI pour 2021 et les crédits consommés**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

### A - Un fonds, désormais rattaché au programme 148, qui doit faire la preuve de sa valeur ajoutée

La Cour, en 2019 et en 2020, faisait le constat que l'utilité du programme 351 n'était pas avérée, ses modalités de fonctionnement se révélant en outre inadaptées.

En 2021, pour la première fois depuis 2019 et sur un total de 22 dossiers présentés, le comité de sélection du FAIRH a refusé un dossier, proposé par le ministère des armées, dont la demande de cofinancement d'indemnités ne s'inscrivait pas dans un projet global de transformation RH. La rareté des refus s'explique par le fait que la DGAFP conduit un travail en amont du dépôt des dossiers afin d'identifier les candidats

potentiels ou, au contraire, de dissuader certains porteurs dont les projets ne seraient pas éligibles au fonds.

La valeur ajoutée du FAIRH en matière de détection de projets est limitée : les projets soutenus par le fonds sont souvent déjà connus longtemps avant leur lancement, que ce soit les projets liés à la réforme de l'OTE<sup>46</sup> (17 M€) ou les projets concernant des réorganisations d'administrations ayant fait l'objet de nombreux échanges avec les services compétents (27,3 M€)<sup>47</sup>. En trois ans, seuls quelques administrations et opérateurs se sont saisis de ce fonds : parmi les 22 projets présentés depuis 2019, 7 projets sont portés par le ministère de la transition écologique, 5 par le ministère de l'intérieur et 4 par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Or, le projet d'agence d'accompagnement à la mobilité et la reconversion des agents de l'État qui devait détecter et accompagner les projets de transformation RH a été abandonné. Dès lors, c'est désormais au FAIRH de faire la promotion des outils ouverts par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le travail de la DGAFP pourrait se traduire par davantage de prospective et d'accompagnement des lauréats, dans l'attente d'une acclimatation des DRH ministériels à ces nouveaux outils : à terme, les projets à fort impact RH pourraient être identifiés par la DGAFP et faire l'objet d'un financement par abondement de leurs programmes budgétaires support en LFI ou en LFR.

## **B - Une maquette de performance enrichie mais qui n'a pas amélioré pleinement la consommation des plafonds de crédits**

À la suite de la recommandation formulée en 2019 par la Cour invitant le programme à se doter d'indicateurs visant à évaluer l'avancement, l'efficacité et l'impact du programme, la maquette de performance s'est dotée d'un indicateur d'impact permettant de mesurer l'efficacité des projets cofinancés tandis qu'un nouveau sous-indicateur suivant le taux de consommation effective des plafonds de cofinancement alloués est venu compléter le sous-indicateur portant sur le délai d'instruction des projets. Ce nouvel indicateur a, selon la DGAFP, vocation à apprécier l'état d'avancement du projet sur une année, bien que la Cour

---

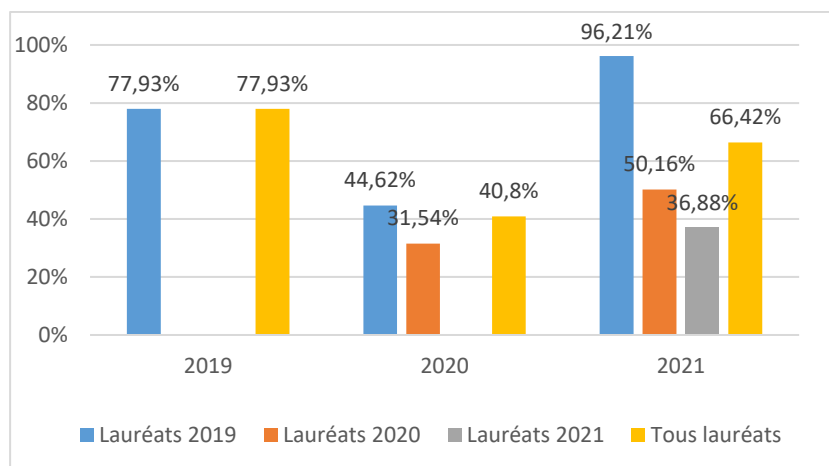
<sup>46</sup> Création des secrétariats généraux communs aux préfetures de département et aux DDI, réforme des services de développement économique au sein des DIRECCTE, réforme au sein des services des ministères sociaux

<sup>47</sup> Nouveau réseau de proximité des finances publiques (DGFIP), réorganisation de la direction générale des entreprises.

souligne qu'un tel indicateur ne concerne que le rythme de décaissement des crédits et non son état d'avancement dès lors que la plupart des projets sollicitent le FAIRH pendant plusieurs années.

Ces indicateurs attestent que la consommation des plafonds de crédits ne s'est pas substantiellement améliorée dans le temps. En 2021, le taux de consommation des plafonds de crédits accordés a été de 66,4 % pour les lauréats du FAIRH : les plafonds étant fixés annuellement par projets, seuls les projets lancés en 2019 ont consommé 96,2% de leurs plafonds prévus en 2021 tandis que les lauréats 2020 et 2021 ont consommé respectivement 50,2% et 36,9% des crédits accordés. En 2020, le taux de consommation était de 31,5% pour les nouveaux lauréats de 2020 l'année de leur sélection, et de 50,2% en 2021. Il convient toutefois de noter que la DGAFP réalise depuis 2021 une enquête annuelle auprès des lauréats afin de présenter l'avancement des projets et la consommation par les porteurs de projets des crédits accordés. La Cour souligne la nécessité d'améliorer la consommation des crédits accordés par le FAIRH, afin de ne pas reporter sur les années ultérieures les dépenses nécessaires à l'amélioration des transformations en matière de ressources humaines.

**Graphique n° 10 : Taux de consommation des plafonds accordés par vague de lauréats et par an depuis 2019**



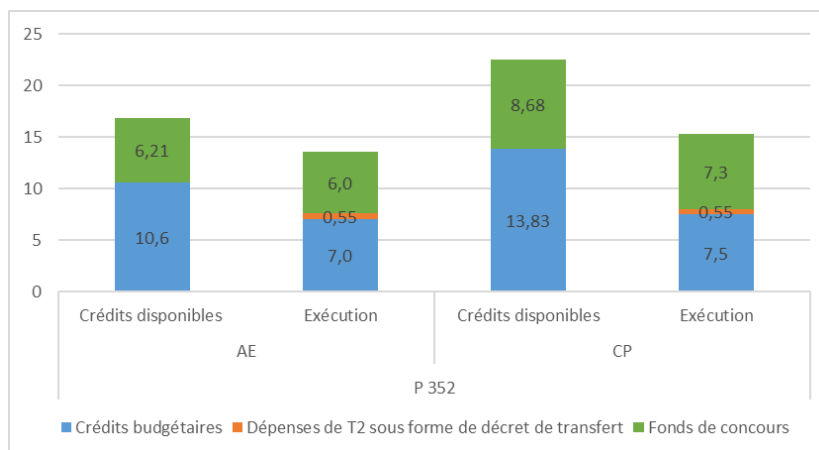
Source : DGAFP, traitement Cour des comptes

## V - Programme 352 – *Innovation et transformation numériques*

Le programme 352 disposait, en 2021, de 19,8 M€ d'AE disponibles et de 22,5 M€ de CP en titre 2 et hors titre 2. Ce chiffre inclut les reports de crédits de 2020 vers 2021 ainsi que les crédits issus de fonds de concours.

La sous-exécution constatée au cours de l'année a conduit à une annulation de 1,9 M€ en AE et en CP en LFR. Si le programme 352 a consommé 14,7 M€ de CP, en prenant en compte les 7,25 M€ de crédits dépensés issus de fonds de concours et les 7,46 M€ issus des crédits budgétaires hors fonds de concours, il convient de noter que 2,34 M€ de crédits de titre 2 ont été également transférés sur 12 programmes budgétaires pour financer le recours à des entrepreneurs d'intérêt général ou à d'autres dispositifs de soutien à l'emploi portés par le programme. En effet, le programme 352 ne portant pas d'emplois, il ne lui est pas possible d'utiliser directement ces crédits, qui doivent donc faire l'objet de décrets de transfert à destination des programmes budgétaires supports des administrations accueillant ces profils.

**Graphique n° 11 : Écart entre les crédits disponibles en 2021 et les crédits consommés (M€)**



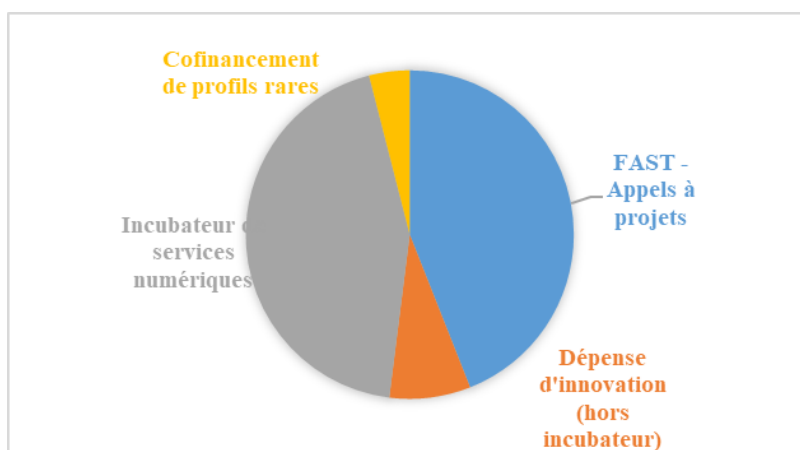
Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Note de lecture : le financement du recours à des entrepreneurs d'intérêt général ou à d'autres dispositifs de soutien à l'emploi sont retracés par la rubrique Dépenses de T2 sous forme de décrets de transfert.

## A - Un programme finançant de nombreuses actions en faveur de l'innovation numérique

En 2021, le programme 352 est désormais intitulé *Innovation et transformation numériques* ce qui reflète davantage les différents dispositifs financés par ce programme. En effet, les crédits consommés par le programme en 2021 relèvent d'une part des financements des projets lauréats du fonds pour l'accélération des *start-up* d'État (3,3 M€), d'autre part des financements liés à l'accompagnement de l'incubateur de services numériques (3,3 M€), des dépenses d'innovation hors incubateurs (0,6 M€) et enfin des cofinancements de profils rares dans le numérique (0,3 M€). En pratique, 44,3 % du total des dépenses du programme portent sur l'incubateur de services numériques de la DINUM, auparavant pris en charge par le programme 129, support budgétaire de la DINUM.

**Graphique n° 12 : Ventilation des dépenses par dispositif<sup>48</sup> (en CP)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

La Cour relève que les difficultés de gestion en matière de recrutement de profils rares ont été partiellement pris en compte par la DINUM<sup>49</sup>. En 2021, alors que la DINUM n'a plus eu recours aux décrets de virement, des difficultés de décaissement se sont produites en lien avec les règles de calcul des cofinancements nécessaires selon chaque ministère : cette phase

<sup>48</sup> Chiffres hors fonds de concours mais incluant les décrets de transfert liés à la prise en charge des dépenses de personnel des dispositifs Entrepreneurs d'intérêt général (EIG), Designers d'intérêt général (DIG) et Commando UX.

<sup>49</sup> En 2020, la Cour avait signalé les difficultés liées au recours à des décrets de virement pour financer des recrutements, s'agissant d'un programme dont les crédits disponibles étaient très faibles.



de calcul des montants accordés a pris en moyenne 6 mois selon la DINUM. Dès lors, il a été décidé pour 2022 de fonctionner avec des conventions de transfert et un montant forfaitaire unique de 20 000 € de cofinancement d'un profil rare.

## **B - Un suivi des projets lauréats rénové en 2022 mais qui n'intègre toujours pas d'indicateurs d'impact**

La capacité de soutien financier apporté par le FAST a été renforcée depuis 2020 par des services d'appui en expertises humaines, dont les EIG, la brigade d'intervention numérique et le commando UX.

### **Entrepreneurs d'intérêt général, commando UX, brigade d'intervention numérique**

Le programme **Entrepreneurs d'intérêt général** (EIG) repose sur le cofinancement par la DINUM de profils d'experts du numérique. Une fois constitués en promotion annuelle, ces profils sont affectés dans les administrations faisant appel au programme. Depuis le lancement du programme en 2017, 143 postes d'EIG ont été cofinancés, sur un total de 172 EIG recrutés – dont 33 postes d'EIG financés sur 38 recrutements en 2021. Sur ces 172 recrues placées dans 80 administrations, près de 75 % y demeurent au-delà de six mois. Les profils se diversifient avec des *data scientists*, des développeurs, des designers, des géomaticiens et des juristes du numérique qui ont été recrutés en 2021.

Lancée fin 2020, la **brigade d'intervention numérique** est composée des développeurs ou des chargés de déploiements, à qui sont confiés le déploiement et le développement de services numériques portés par les services de l'État.

Enfin, le **commando UX** (*User Experience*, expérience utilisateur) lancé à l'été 2020 vient renforcer sur de très courtes périodes des administrations pour la mise en place de leurs démarches en ligne. L'objectif d'Action Publique 2022 – dématérialiser les 250 principales démarches administratives – permet de les mobiliser pour faire aboutir des projets en ligne tels que la contestation des contraventions, Place de l'emploi public ou encore la demande de titre de séjour. La première promotion comptait 15 designers et développeurs spécialisés en accessibilité. Un observatoire de la qualité des démarches en ligne rend compte des résultats pour ces 250 services publics numériques les plus utilisés. À ce titre, 32 M€ supplémentaires ont été ouverts par le plan de relance sur la numérisation des démarches administratives de l'État.

La séparation entre l'accompagnement financier et l'appui en expertise humaine et informatique de la DINUM explique en partie les

faiblesses du suivi des projets lauréats : le cofinancement n'a pas permis, selon la DINUM, d'orienter les lauréats vers les résultats escomptés tandis que certains projets n'ont pas suivi les recommandations préconisées par l'incubateur de *start-up*. Pour répondre à ces lacunes, la DINUM propose à partir de 2022 de fusionner l'accompagnement financier (FAST) et l'accompagnement en *coaching* (programme GAMMA). Par ailleurs, afin de répondre aux candidats qui ayant bénéficié du FAST sollicitent ensuite le FITN, la DINUM autorise désormais les lauréats du FAST à candidater une fois pour un ticket de « construction » (jusqu'à 150 000 € de cofinancement) et pour un ticket d'« accélération » (jusqu'à 300 000 € de cofinancement) du produit développé. La Cour souligne que cette ouverture ne doit pas se traduire par une moindre sélectivité de la qualité des projets déposés.

Enfin, la Cour relève que si la DINUM s'est dotée d'un tableau de bord public concernant les produits lauréats du FAST ou soutenus par son incubateur<sup>50</sup>, celui-ci ne compte aucun indicateur d'impact sur les usagers, qu'ils soient d'ordre quantitatif (nombre de visiteurs uniques, nombre de comptes ouverts) ou qualitatif pour s'assurer de la pertinence des projets soutenus.

\*

Pour la première fois en 2021, s'agissant des programmes de la mission fonctionnant par appels à projets, les administrations concernées ont évoqué l'importance d'organiser le suivi des lauréats au fur et à mesure de la montée en charge des projets. Dès lors, il leur appartient de renforcer les modalités de suivi des lauréats (outils de compte-rendu, indicateurs d'avancement des projets, indicateurs d'impact) aux fins de s'assurer du bon emploi des financements qu'elles ont octroyés. Les indicateurs de performance des fonds des programmes pourraient être complétés par des indicateurs d'efficacité du suivi de l'avancement des projets financés et de leur impact, comme des indicateurs pour identifier la part des projets suivis trimestriellement pour les projets lauréats et bimestriellement ou mensuellement pour les projets en suivi renforcé ou vigilance accrue. Ils pourront également s'accompagner d'indicateur du suivi de l'impact attendu : par exemple, pour les projets FTAP, il conviendrait de renforcer l'indicateur sur la réalisation par projet des économies attendues initialement, tandis que pour les projets issus du FAST, il conviendrait de suivre le nombre d'usagers des projets lauréats.

---

<sup>50</sup> <https://dashlord.incubateur.net/>

**Recommandation n° 2 : (DIE, DITP, DGAFP, DINUM) : compléter les indicateurs de performance des fonds des programmes de la mission afin de mesurer l'efficacité du suivi de l'avancement des projets financés et de leur impact (recommandation nouvelle).**

## **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 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, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'état. Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*, juillet 2019, 140 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État* (pp. 30 à 37), avril 2021, 69 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2020*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Compte de commerce « Opérations commerciales des domaines », avril 2021, 22 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2020*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », avril 2021, 29 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Une stratégie de croissance pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans un cadre rénové*, juin 2021, 208 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Améliorer le fonctionnement de la justice – point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*, (pp. 93 – 102), janvier 2022, 148 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Supprimer le FAIRH ou, à défaut, le rattacher au programme 148 <i>Fonction publique</i> (recommandation reformulée)	Le FAIRH est rattaché au programme 148 à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2022.	À défaut de supprimer le FAIRH, l'administration a choisi de le rattacher le programme 148, ce qui était l'alternative préconisée par la Cour.	<i>Totalement mise en œuvre</i>
2	Rattacher les actions portées par le programme 352 <i>Fonds d'accélération des startups d'État</i> au programme 129 <i>Coordination du travail gouvernemental</i> (recommandation nouvelle)	Une réflexion relative à un changement de maquette budgétaire a été menée en juin 2021, dans le but de réunir tous les crédits relatifs à la transformation et à la fonction publiques sur un programme unique. Dans ce cadre, la préconisation de la Cour des comptes de rattachement du programme 352 au 129 (formulée dans sa NEB 2020) a été une des pistes approfondies. Compte-tenu des risques et opportunités qu'une intégration des crédits du programme 352 au sein d'un programme unique MTFP présenterait, ce scénario n'a pas été retenu par le cabinet de la ministre. Le <i>statu quo</i> permet en effet de préserver le positionnement interministériel de la DINUM, tel que formalisé dans le décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019, et dont le rayonnement bénéficie <i>a priori</i> de la proximité des services du Premier ministre.	L'administration indique avoir réfléchi à la recommandation de la Cour mais a finalement maintenu un <i>statu quo</i> afin de conforter le caractère interministériel de la DINUM.	<i>Refus</i>

\* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*