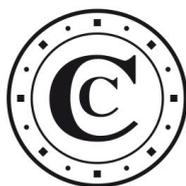


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Transformation et fonction  
publiques »

Avril 2024



# Sommaire

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>11</b>
<b>CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	<b>15</b>
<b>I. LA PROGRAMMATION INITIALE</b> .....	<b>15</b>
A. Une programmation en hausse de 371,5 M€ par rapport à 2022 .....	15
B. Une budgétisation initiale de la mission à affiner .....	16
<b>II. LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ</b> .....	<b>18</b>
A. Une réduction des reports d'autorisations d'engagement.....	18
B. Des ouvertures et annulations de crédits limitées en cours de gestion .....	18
<b>III. ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES</b> .....	<b>19</b>
A. Une consommation des crédits de paiement en hausse .....	19
B. L'incidence sur l'environnement des dépenses budgétaires de la mission majoritairement neutre ou non cotée.....	23
<b>IV. LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE</b> .....	<b>27</b>
<b>CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME</b> .....	<b>29</b>
<b>I. PROGRAMME 148 – FONCTION PUBLIQUE</b> .....	<b>29</b>
A. Des crédits en baisse .....	29
B. Une budgétisation initiale de l'action sociale interministérielle qui doit être améliorée .....	30
C. Des difficultés dans la gestion des effectifs de l'INSP et des IRA .....	32
D. Une attractivité limitée des classes « Prépa Talents » .....	34
<b>II. PROGRAMME 348 – PERFORMANCE ET RÉSILIENCE DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS</b> .....	<b>34</b>
A. Une amélioration de la consommation des autorisations d'engagement en 2023 .....	34
B. Une trajectoire de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en décalage d'au moins trois ans .....	35
C. Un risque de moindre ambition des travaux de rénovation, énergétique lié à la hausse des coûts de construction .....	36
<b>III. PROGRAMME 349 – TRANSFORMATION PUBLIQUE</b> .....	<b>37</b>
A. Une sous-exécution des actions de <i>Renouveau démocratique</i> .....	37
B. Un accompagnement nécessaire des porteurs de projets FTAP dans l'objectivation des économies attendues.....	38
<b>IV. PROGRAMME 352 – INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES</b> .....	<b>39</b>
A. Une sous-exécution persistante des crédits de personnel et des fonds de concours .....	39
B. Une partition des crédits de la DINUM entre deux programmes distincts à laquelle il doit être mis fin .....	39
<b>V. PROGRAMME 368 – CONDUITE ET PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES</b> .....	<b>40</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>43</b>



# Synthèse

## *Une mission en mutation continue depuis 2018*

Créée en 2018 sous l'intitulé *Action et transformation publiques*, la mission comportait alors deux programmes devant s'achever en 2022 (les programmes 348 - *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* et 349 - *Fonds pour la transformation de l'action publique*). Renommée *Transformation et fonction publiques* en 2021, la mission, composée de cinq programmes, a depuis lors un périmètre qui se rapproche du champ des politiques publiques relevant du ministère de la transformation et de la fonction publiques créé en juillet 2020, sans le recouvrir parfaitement<sup>1</sup> et sans constituer son seul vecteur budgétaire. Elle porte les crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs afin que cette dernière soit plus efficiente, en optimisant les moyens financiers et humains alloués et en améliorant la qualité du service rendu aux usagers.

En 2023, les contours de la mission *Transformation et fonction publiques* continuent d'évoluer. Le Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) a été supprimé à compter du PLF 2023 (tout comme l'action 4 elle-même). En 2023, le programme 348 - *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* n'a pas pris fin comme prévu initialement et a été renommé « *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* ». Au sein de ce programme, de nouveaux projets ont été lancés, notamment pour répondre à la création de l'action 2 *Résilience* dont l'objectif est d'accélérer la transition énergétique au sein du parc immobilier de l'Etat. Le programme 349 - *Fonds pour la transformation de l'action publique* a été étendu avec la création de deux actions, « *Conseillers numériques France Services* » et *Renouveau démocratique* ».

## *Des moyens accrus*

Les autorisations d'engagements ouvertes (AE) sur la mission *Transformation et fonction publiques* en LFI pour 2023 s'élevaient à 819 M€, en hausse de 371,4 M€ par rapport à 2022 et les crédits de paiements ouverts (CP) atteignaient 1 160,1 M€, en hausse de 365,1 M€ par rapport à 2022.

Cette dynamique est liée à la pérennisation de certains fonds ou programmes, ainsi qu'à la poursuite en 2023 de l'élargissement du périmètre de la mission *Transformation et fonction publiques*. Ces nouveaux crédits alimentent principalement les crédits de la mission fonctionnant par appels à projets : le programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* et le fonds de la transformation pour l'action publique (FTAP) du programme 349 - *Fonds pour la transformation de l'action publique*.

---

<sup>1</sup> Le programme 348 relève des ministères économiques et financiers (MEF), le programme 368, bien que sous la responsabilité du secrétariat général des MEF, relève du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

### ***Un taux d'exécution en AE en hausse mais une budgétisation initiale encore volontariste***

774,9 M€ d'AE (681,0 M€ en 2022) et 985,4 M€ de CP (722,5 M€ en 2022) ont été exécutés en 2023. La mission *Transformation et fonction publiques* améliore son taux d'exécution budgétaire : 78,8 % des autorisations d'engagement (AE) et 82,4 % de crédit de paiement (CP) disponibles ont été consommés, contre respectivement 65,4 % et 87,8 % en 2022. Seuls 15,3 M€ de CP ont été annulés en loi de finances de fin de gestion du 1<sup>er</sup> décembre 2023, contre 135,3 M€ d'AE en loi de finances rectificatives 2022 (LFR 2022) et 192,1 M€ de CP annulés en 2021. 15,4 M€ d'AE ont été par ailleurs été transférées du programme 349 vers le programme 343 – *France Très Haut débit*, en cours de gestion.

Le niveau des AE reportées de 2022 à 2023 est en baisse par rapport à l'année précédente, prorogeant un effort débuté en 2022. Ils restent portés par les programmes 348 et 349.

Les crédits du programme 348 – *Performance et résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs* ont conduit à l'achèvement, en 2023, de la rénovation de neuf cités administratives : Albi, Amiens, Aurillac, Besançon, Charleville-Mézières, Clermont-Ferrand, Lille, Limoges et Mulhouse.

Pour le programme 349 – *Transformation publique*, sur les 203 M€ d'AE et 180 M€ de CP disponibles, le fonds de transformation pour l'action publique (FTAP) a un taux d'exécution qui se limite à 52 % en AE et 86 % en CP. Ces taux d'exécution faibles s'expliquent par l'accumulation des retards d'engagements sur les projets financés par le FTAP depuis 2018.

Par ailleurs, pour le programme 148 – *Fonction publique*, 13,3 M€ des AE et 25,4 M€ des crédits de l'action sociale interministérielle n'ont pas été consommés en 2023. Cela résulte d'un glissement calendaire des travaux de rénovation de la restauration inter-administrative et des difficultés à évaluer les dépenses de guichet des dispositifs des chèques emplois services universels pour garde d'enfants de moins de six ans (CESU -moins de six ans) et des chèques vacances, auxquels se sont ajoutés des dysfonctionnements dans les systèmes d'information des partenaires du CESU. Cette situation a conduit à ce qu'une partie des crédits de l'action sociale interministérielle a été mise à la disposition du CISIRH (+1 M€ en CP), notamment pour acheter des licences HRAccess, ou à soutenir l'organisation du salon « Choisir le Service Public », (+0,6 M€) et le programme Mentor (+0,4 M€ en CP), dépenses à l'objet parfois éloigné de l'action sociale. Une communication plus active à destination des publics éligibles au CESU - enfants de moins de six ans et des chèques vacances semble dès lors nécessaire.

Les restes à payer en 2023 de ce programme s'établissent à 322 M€ au 31 décembre 2023. Ils correspondent aux engagements antérieurs à 2023 pour les cités administratives, ainsi qu'aux engagements réalisés en 2023 et non payés pour les mesures de l'action « résilience II ».

### ***Des efforts à amplifier pour réaliser les objectifs d'économies et de performance énergétique de la mission***

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, avec encore peu de projets achevés à ce jour. Cela est notamment dû aux retards pris par certains projets issus de sa première enveloppe, liés, entre autres, à l'épidémie de covid 19. Si 35 % des projets du FTAP sont terminés, fin

2023, il est, comme l'indiquait la Cour en 2022, difficile de savoir si les objectifs d'économies seront atteints.

Six ans après la création de la mission, l'enjeu réside désormais dans la vérification de la performance des actions entreprises en termes de dépenses publiques ou de performance énergétique. Les programmes doivent créer ou mutualiser des indicateurs d'impact précisément parce que ce sont des programmes de transformation qui doivent faire la preuve de leur pertinence.

Cette dynamique permettra d'affiner la cotation environnementale des crédits rattachés à la mission *Transformation et fonction publiques*, évaluée en 2023 comme ayant majoritairement un impact neutre sur l'environnement, exception faite de ceux du programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* qui sont cotés comme « favorable ».



## Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reformulée) : Compléter les indicateurs de performance des fonds des programmes de la mission *Transformation et fonction publiques* par des indicateurs d'impact (*DIE, DITP, DINUM*).
2. (Recommandation nouvelle) : Revoir la liste des opérations du programme 348 pour faire face à la hausse des coûts de construction et assurer la soutenabilité du programme sans abaisser ses ambitions en matière d'efficacité énergétique (*DIE*).
3. (Recommandation reformulée) : Unifier les programmes budgétaires portant les actions en faveur de l'innovation et de la transformation numérique (*DINUM*).



## Introduction

La mission, créée en 2018, s'intitule depuis 2021 *Transformation et fonction publiques*<sup>2</sup>. Initialement conçue comme l'un des supports budgétaires du grand plan d'investissement (GPI), la mission est depuis 2021 dotée de crédits de droit commun depuis le lancement du plan de relance à l'automne 2020 et la création d'une mission budgétaire *Plan de relance* au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>3</sup>.

Dotée de 819,0 M€ en AE et de 1 160,1 M€ de CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2023, la mission *Transformation et fonction publiques* compte cinq programmes.

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 interministérielle des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine des ressources humaines. Il porte les crédits de personnels, correspondant à 470 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2023 et des opérateurs correspondant à 1100 ETPT.

Le programme 348 – *Performance et résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs*, piloté par le directeur de l'immobilier de l'État<sup>4</sup>, a changé de nom en 2023<sup>5</sup>. En plus de sa mission historique de rénovation des cités administratives<sup>6</sup>, le programme porte, en 2023, un appel à projets sur l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs, ainsi qu'un appel à projets sur l'aménagement intérieur des espaces de travail. Doté 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.

Le programme 349 – *Transformation publique*<sup>7</sup>, créé en 2018 et placé depuis 2021 sous la responsabilité du délégué interministériel de la transformation publique (DITP)<sup>8</sup>, finance des

---

<sup>2</sup> La mission a été nommée de 2018 à 2020 *Action et transformation publiques*.

<sup>3</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>4</sup> La DIE est une des directions de la direction générale des finances publiques.

<sup>5</sup> Son intitulé évolue de « rénovation des cités administratives » à « performance et résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs ».

<sup>6</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. »

<sup>7</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le programme *Transformation de l'action publique* est renommé *Transformation publique*.

<sup>8</sup> La responsabilité du programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique » a d'abord été dévolue à la Direction du Budget avant d'être transférée début 2021 à la Direction Interministérielle de la Transformation Publique.

projets visant à adapter les services publics aux besoins des usagers ou à améliorer les conditions de travail des agents publics. Il est articulé autour de quatre actions : le Fonds pour la transformation publique (FTAP), les crédits de fonctionnement hors titre 2 propres à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) auparavant exécutés avant 2022 sur le programme 218, les conseillers numériques France Services et les actions de renouveau démocratique.

Le programme 352 – *Innovation et transformation numériques* est placé sous la responsabilité de la directrice interministérielle 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. Ce programme porte des moyens budgétaires limités, de l'ordre de 10 M€ par an, depuis sa création.

Le programme 368 – *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, intégré au sein de la mission en 2022, regroupe les crédits de personnel de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP, correspondant à 470 ETPT<sup>9</sup> en 2023. Il relève de la responsabilité de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers (MEF).

---

<sup>9</sup> ETPT : équivalent temps plein travaillé.

## Mission transformation et fonction publiques

Programme 148 – *Fonction publique (DGAFP)*

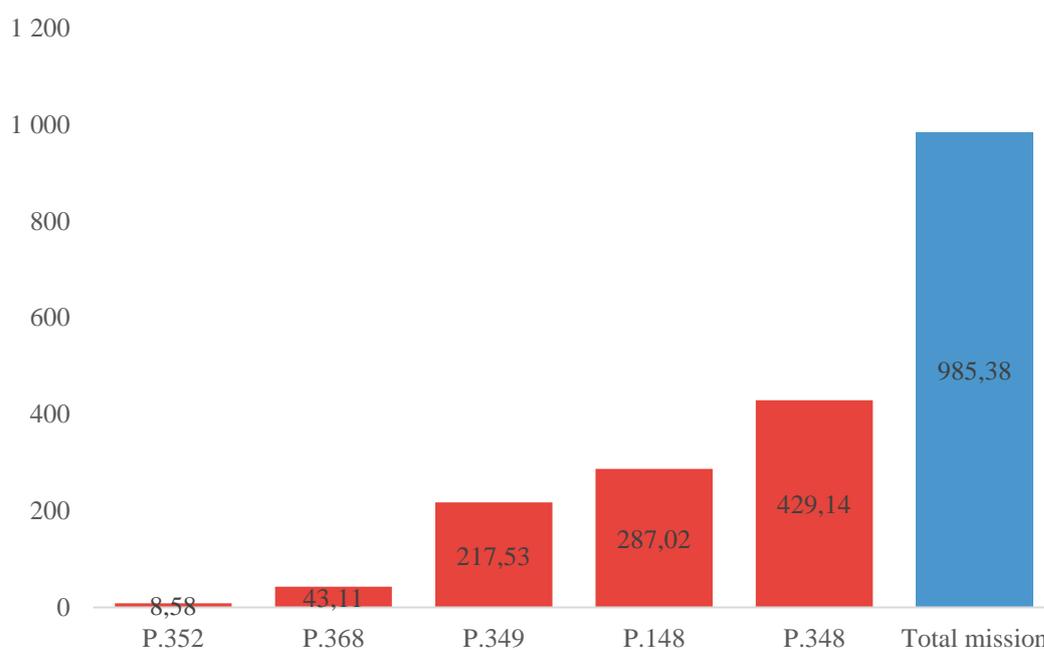
Programme 348 – *Performance et résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs*<sup>10</sup> (DIE)

Programme 349 – *Transformation de l'action publique*<sup>11</sup> (DITP)

Programme 352 – *Innovation et transformation numériques*<sup>12</sup> (DINUM)

Programme 368 – *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques (SG MEF)*

Graphique n° 1 : mission Transformation et fonction publiques – exécution 2023 (CP, en M€)



<sup>10</sup> Le programme 348 s'intitulait jusqu'à l'exercice budgétaire 2023 « *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* ».

<sup>11</sup> Le programme 349 s'intitulait jusqu'à l'exercice budgétaire 2022 « *Fonds pour la transformation de l'action publique* ».

<sup>12</sup> Le programme 352 s'intitulait jusqu'à l'exercice budgétaire 2021 « *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État* ».



# Chapitre I

## Analyse de l'exécution budgétaire

### I. La programmation initiale

#### A. Une programmation en hausse de 371,5 M€ par rapport à 2022

Les crédits ouverts sur la mission, dans la LFI pour 2023, s'élevaient à 819 M€ en AE (en hausse de 371,5 M€ par rapport à 2022) et 1 160,1 M€ en CP (en hausse de 365,1 M€ par rapport à 2022).

**Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2023**

<i>En M€</i>	AE LFI 2023	Evolution LFI 2023/2022	CP LFI 2023	Evolution LFI 2023/2022
<i>Programme 148</i>	295,5	-7,8	301,0	7,0
<i>Programme 348</i>	165,9	+165,9	552,7	+286,3
<i>Programme 349</i>	302,7	+207,5	251,5	+67,6
<i>Programme 352</i>	10,6	0	10,6	-1,5
<i>Programme 368</i>	44,4	+5,9	44,4	+5,9
<b><i>Mission</i></b>	<b>819,1</b>	<b>+ 371,5</b>	<b>1 160,1</b>	<b>+365,1</b>

*Source : Cour des comptes d'après la loi de finances initiale pour 2023*

À titre principal, ces variations révèlent :

- au sein du programme 348, la création de l'action *Résilience* pour réduire la dépendance aux énergies fossiles et améliorer la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs conduisant le programme à être doté d'une enveloppe de 150 M€ en AE et en CP supplémentaires. Par ailleurs, 16 M€ d'AE rouverts pour les aléas et révisions suite à l'abandon du projet de Melun et 402 M€ CP pour les cités administratives ;
- au sein du programme 349, la pérennisation du FTAP, qui se voit en outre doté d'une nouvelle enveloppe de 120 M€ en 2023, avec une capacité d'engagement portée à 330 M€ en AE sur trois ans.

- au sein du programme 349, la création de deux nouvelles actions (*Conseillers numériques France Service* et *Renouveau démocratique*, qui se voient respectivement accorder 44 M€ et 0,1 M€).

Par ailleurs, la DITP a bénéficié de 1,3 M€ afin de poursuivre la montée en puissance des travaux sur les plateformes et outils numériques et de 15 ETP supplémentaires au titre de l'internalisation des compétences (conseil, expertises rares), gagés par une diminution de l'ouverture de crédits de T3 (-1,4 M€).

Au sein du programme 148, l'enveloppe du programme se réduit du fait, notamment, de la disparition du fonds d'accompagnement interministériel aux ressources humaines (FAIRH, baisse de 12 M€ d'AE). L'effet est réduit de moitié par la revalorisation des dispositifs d'action sociale interministérielle par rapport à 2022 (+6,5 M€), le financement de 500 places supplémentaires de classes Prépa Talents, l'augmentation des bénéficiaires des Bourses Talents (+1,7 M€ en AE et +4,5 M€ en CP), des moyens renforcés pour le CISIRH (+0,8 M€) et la plateforme « Choisir le Service Public » et des projets du programme Mentor (+1,2 M€), la progression de la rémunération des élèves des IRA (+0,8 M€) liée aux revalorisation du point d'indice et la hausse des montants des subventions pour charge de service public (SCSP) des opérateurs (INSP et IRA) pour respectivement 0,8 M€ et 1,14 M€.

Au sein du programme 368, la masse salariale augmente de 4,9 M€ HCAS entre 2022 et 2023, en raison d'une valorisation de l'impact du schéma d'emplois (SE), de mesures générales tenant à l'impact en 2023 de l'augmentation de 3,5 % de la valeur du point fonction publique à l'été 2022 (0,5 M€ HCAS) et de mesures catégorielles (0,49 M€ HCAS).

L'enveloppe de crédits affectée au programme 352 reste en revanche stable pour 2023.

17 M€ en AE et CP ont complété la budgétisation initiale après l'adoption de deux amendements au PLF 2023. 15 M€ en AE et CP bénéficient au programme 148 pour soutenir le dispositif de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. 2 M€ en AE et CP sont venus compléter le programme 349 pour financer des outils de communication sur les résultats locaux de la mise en œuvre des politiques prioritaires du gouvernement (PPG) par les préfets.

## **B. Une budgétisation initiale de la mission à affiner**

### **1. Une programmation des AE volontariste**

Sur l'ensemble de la mission, la qualité de la programmation des CP s'est globalement améliorée en 2022, mais celle des AE continue d'entraîner des reports répétés.

S'agissant du programme 348, les AE ouvertes en 2023 pour les soldes des engagements des projets de la première enveloppe FTAP pour 121,5 M€ ont largement excédé les capacités d'engagement des projets pour l'année 2023. Alors que 31 M€ en AE ont été repris sur la ressource 2023 du FTAP (15,32 M€ d'annulation et 15,46 M€ de décret de transfert vers le programme 343 - *Plan France Très haut débit*, les restes à payer en 2023 de ce programme s'établissent à 322 M€ au 31 décembre 2023.

## 2. Une inflation à mieux prendre en compte dans les analyses de la budgétisation et de l'exécution

La budgétisation 2023 faite en 2022 s'est fondée sur les hypothèses macro-économiques communiquées par la direction du budget. Les responsables de programme travaillent ensuite à déterminer les lignes budgétaires possiblement impactées par ces hypothèses.

La DIE indique ne pas connaître précisément les effets de l'inflation sur les grandes catégories de dépense (personnel, fonctionnement, investissement, intervention). Les dépenses sur marchés sont toutefois révisables, ce qui signifie que les paiements sont régulièrement ajustés selon un indice officiel fixé contractuellement, souvent l'indice du BT01 (ou équivalent) auquel font référence les pièces du marché. Ils tiennent ainsi compte des éventuelles hausses du coût des matériaux et des salaires pendant la période d'exécution des contrats.

Les montants des projets sélectionnés dans le cadre du programme 348 ont été validés en CNIP en 2019. Ces montants prévoyaient alors une révision annuelle des prix de 1,5 %, conforme aux pratiques en vigueur en matière de constructions publiques. L'épidémie de covid 19 puis la situation internationale ont accru significativement le montant de ces révisions depuis la fin d'année 2021, l'indice BT01 ayant augmenté de 22 points depuis la création de la mission en 2018.

**Tableau n° 2 : évolution de l'indice du bâtiment depuis la création de la mission  
*Transformation et fonction publiques***

Période	Index du bâtiment - BT01 - Tous corps d'état - Base 2010	Date de parution au JO
2018-01	108,0	03/05/2018
2019-01	110,1	18/04/2019
2020-01	111,8	14/05/2020
2021-01	114,4	17/04/2021
2022-01	121,4	22/04/2022
2023-01	128,4	16/03/2023
2023-12	130,6	17/02/2024

Source : Insee

Les simulations effectuées par la DIE établissent un montant total de 70 M€ environ pour couvrir les révisions de prix jusqu'à la réception des opérations sur la globalité du programme de rénovation des cités administratives (2019-2027).

La DGAFP reconnaît que les dépenses d'investissement en matière immobilière (RIA) ou de systèmes d'information (CISIRH) portées par le programme sont très touchées par l'inflation mais n'a pas effectué de simulation d'impact. Les dépenses de RIA étant liées à celles du programme 348, la prise en compte de l'évolution de l'indice BT01 pour calculer la programmation initiale aurait été utile.

La DITP indique ne pas avoir pris de mesures particulières en 2023 concernant l'inflation, y compris dans la conduite des projets mais l'inflation du coût global d'un projet constitue un facteur de risque potentiel identifié dans le cadre de la revue des projets réalisée par les directeurs d'investissement. Le FTAP ne prévoit pas d'ajustement de l'enveloppe allouée aux projets cofinancés. L'effet de l'inflation sur les projets FTAP est à supporter sur la part de financement sur fonds propre par les porteurs de projet. En cas de défaillance du cofinancement sur fonds propres, il peut être décidé de mettre un terme au cofinancement du projet sur le FTAP.

La DGAFP indique que l'inflation n'a pas d'effet direct sur le coût des dépenses associées aux prestations d'action sociale interministérielles dans la mesure où les montants de celles-ci ne sont pas indexés. Mais la DGAFP estime que l'inflation fait baisser la valeur relative des prestations servies ou augmenter le coût de certaines prestations (ex : berceaux de crèche).

Les natures de dépenses constatées majoritairement sur le programme 352 (prestations de coaching et de développement) n'ont pas été particulièrement touchées par l'inflation.

## **II. La gestion des crédits et sa régularité**

### **A. Une réduction des reports d'autorisations d'engagement**

Le montant des AE disponibles la mission *Transformation et fonction publiques* s'est établi à 982,9 M€ en raison de reports de l'exercice 2022 vers l'exercice 2023 (155,1 M€ en AE et 33,98 M€ en CP).

Ces reports résultent essentiellement des modalités de fonctionnement budgétaire des programmes 348 – *Performance et résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs* et 349 - *Transformation de l'action publique* (respectivement 141,2 M€ et 6,6 M€ de crédits reportés de 2022 à 2023 en AE).

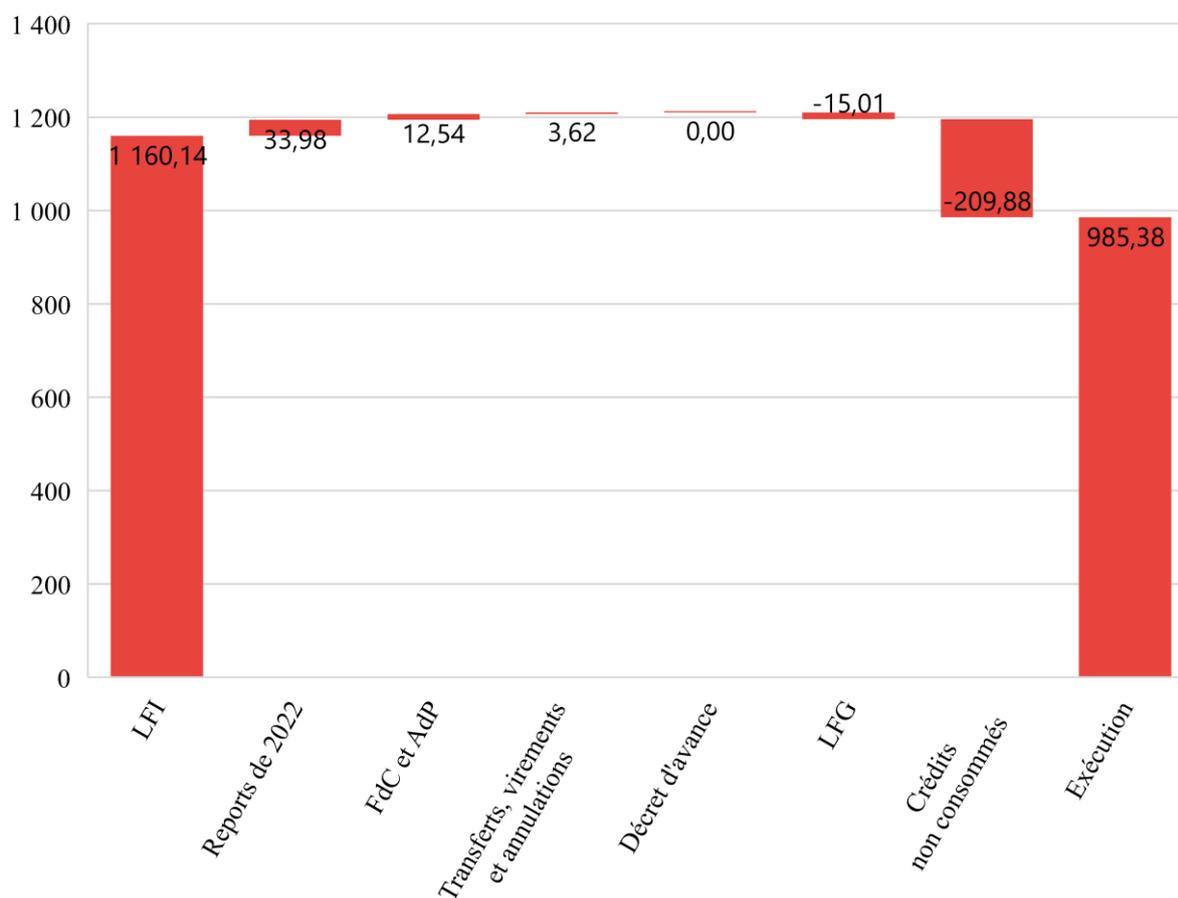
Pour la deuxième année consécutive cependant, les reports d'AE sont en baisse au regard des crédits reportés de 2020 à 2021 (respectivement 737,8 M€ et 392,6 M€ pour ces deux programmes) et de ceux reportés de 2021 à 2022 (328,9 M€ et 258,6 M€).

### **B. Des ouvertures et annulations de crédits limitées en cours de gestion**

La mission *Transformation et fonction publiques* a bénéficié de 2,5 M€ par décret de virement au profit du programme 348 et de 1 M€ par décret de transfert en CP.

8,7 M€ d'AE ouvertes en LFI 2023 ont été annulées en cours de gestion, soit moins de 1 % des AE ouvertes en LFI. Elles correspondent au solde entre des décrets de transferts à hauteur de 12 M€ et à des décrets de virements à hauteur de 3,3 M€. Le programme 349 a fortement contribué aux transferts d'AE, à hauteur de 21,6 M€.

La loi de finances de fin de gestion du 1<sup>er</sup> décembre 2023 a annulé 15 M€ de CP sur la mission, issus du programme 349.

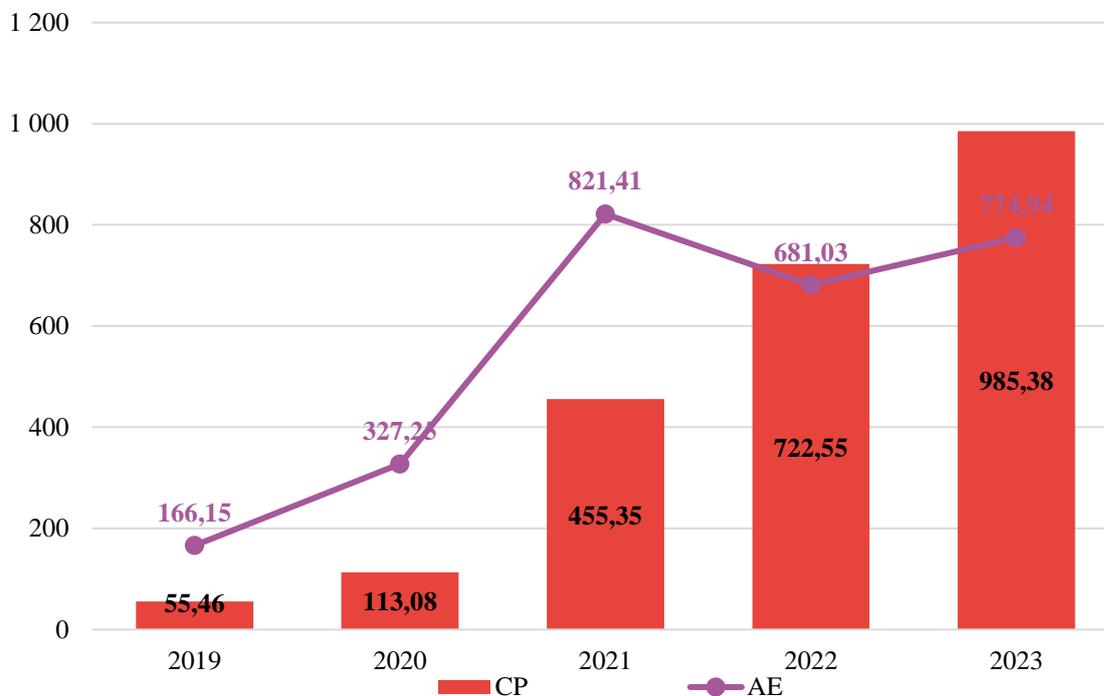
**Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

### III. Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

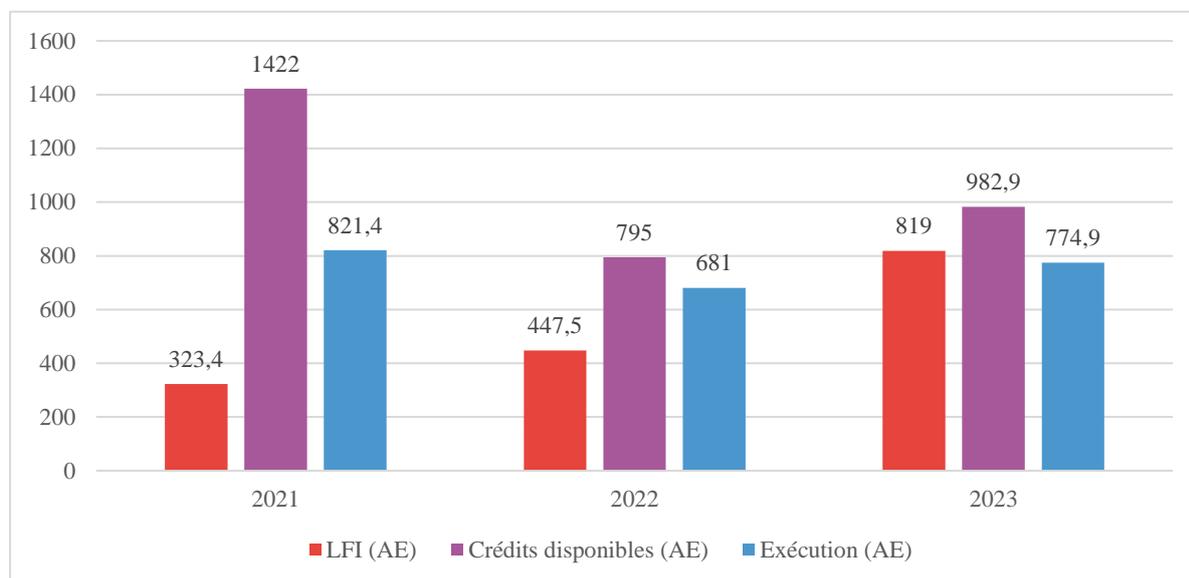
#### A. Une consommation des crédits de paiement en hausse

L'augmentation des montants de CP consommés entre 2022 et 2023 (+262,8 M€) est principalement le fait du programme 348 (+189 M€) et résulte des décaissements intervenus sur les principaux marchés globaux de performance attachés aux travaux de rénovation des cités administratives.

**Graphique n° 3 : évolution des dépenses exécutées en M€**

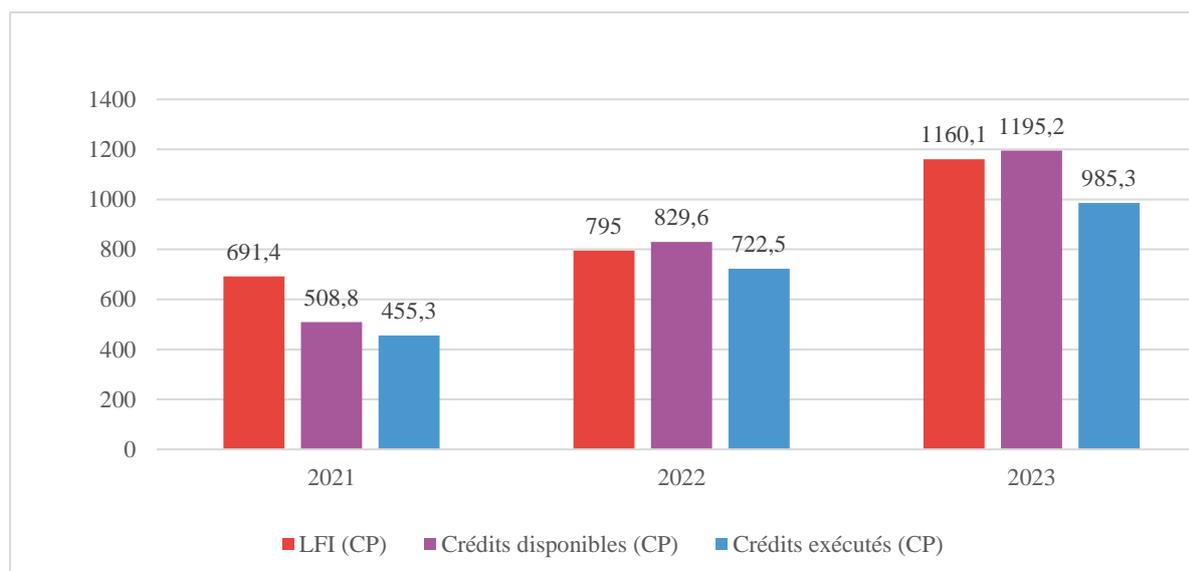
Source : Chorus, traitement Cour des comptes

L'écart entre les montants d'AE consommés et la programmation initiale en 2021 et 2022 s'explique par d'importants volumes de reports en cours d'année en 2021 et 2022. Les reports de crédits se réduisent en 2023 par rapport aux exercices budgétaires 2021 et 2022. L'exécution des AE s'améliore en 2023.

**Graphique n° 4 : LFI, crédits disponibles exécution 2021-2023 (AE, M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

La hausse du taux consommation des CP, amorcée en 2022, se poursuit en 2023 (985,3 M€ de CP consommés pour une programmation initiale en LFI de 1 160,1 M€). Cette évolution est d'autant plus significative que le montant des CP annulés en LFG se sont limités à 15 M€.

**Graphique n° 5 : LFI, crédits disponibles et exécution 2021-2023 (CP, M€)**

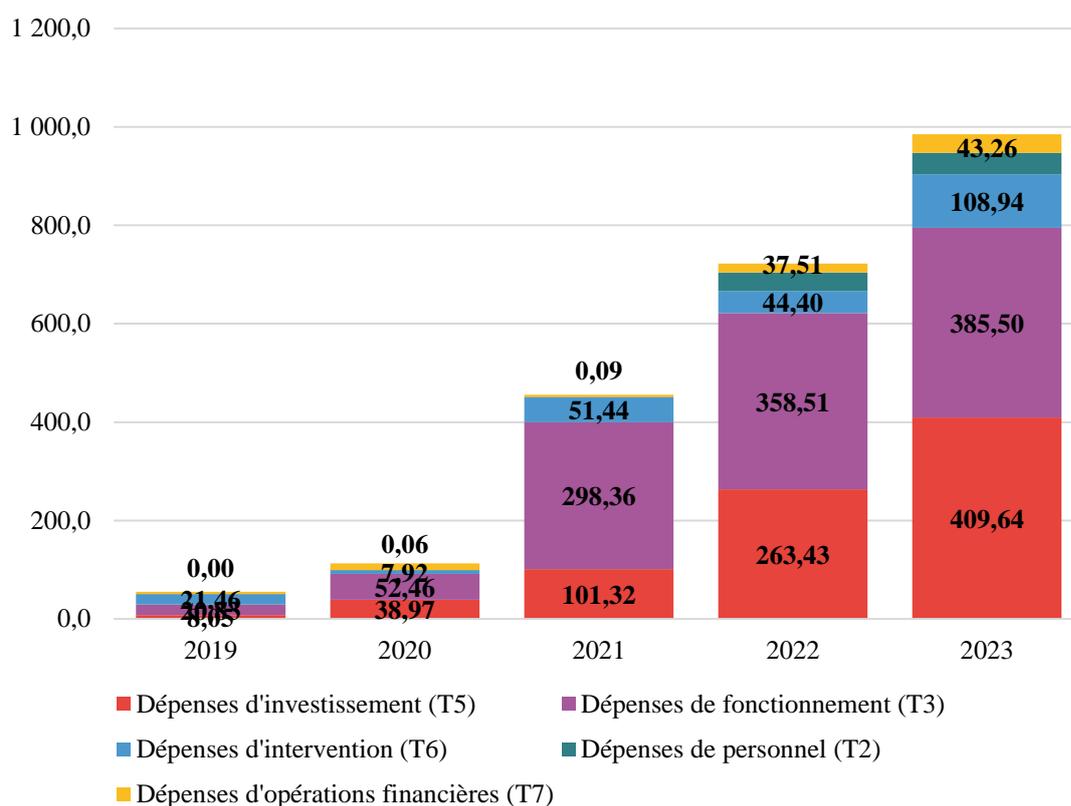
Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Entre 2022 et 2023, les dépenses d'investissement ont considérablement augmenté sur l'ensemble de la mission (+162 M€), situation principalement imputable à la consommation des CP sur le programme 348 (234 M€), en raison des décaissements liés à l'exécution des programmes de travaux de rénovation des cités administratives.

Les dépenses de fonctionnement ont également augmenté (+138 M€), portées notamment par les programmes 148 et 348.

Les dépenses de titre 2, portées par le programme 368 - *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques* en LFI pour 2022, regroupe les effectifs de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du CISIRH et de la DITP.

**Graphique n° 6 : dépenses 2018-2023 de la mission *Transformation et fonction publiques* par titre (CP, en M€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## **B. L'incidence sur l'environnement des dépenses budgétaires de la mission majoritairement neutre ou non cotée**

Le budget vert prévoit l'attribution de chaque dépense en cinq cotations (favorable, mixte, défavorable, neutre et non cotée).

51 % des dépenses de la mission *Transformation et fonction publiques* sont cotées comme ayant une incidence neutre sur le changement climatique ou ne sont pas cotées, les 49 % cotées comme favorisant la lutte contre le changement climatique étant entière celles du programme 348 – *Performance et résilience du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs* porte 49 % des crédits cotés.

### **1. Une cotation favorable quasiment limitée au programme 348**

En PLF 2023, le programme 348 a été coté comme étant entièrement étant favorable à la lutte contre le changement climatique, dans la mesure où il finance des travaux lourds de rénovation et de restructuration, permettant de réduire la dépendance aux énergies fossiles et d'améliorer la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, ainsi que les études associées. Cette cotation a été affinée ensuite. En PLF 2024<sup>13</sup>, l'action 348-13 nommée « Acquisition, construction » a été évaluée comme ayant un impact mixte sur l'environnement. Cette action finance l'acquisition ou la reconstruction de bâtiments lorsque cette solution est plus efficace que la rénovation de l'existant. La démolition suivie d'une reconstruction génère significativement plus de déchets qu'une rénovation et est donc cotée défavorablement sur l'axe « Déchets ».

Les crédits du programmes 368 sont considérés comme neutres, de même que ceux du programme 148, à l'exception de certaines dépenses d'investissement au titre des travaux des RIA, cotées favorablement en faveur de l'environnement dès lors que les travaux intègrent les nouveaux standards environnement du décret tertiaire.

---

<sup>13</sup> rapport sur l'impact environnemental du budget de l'état – octobre 2023

### **Une formation des agents de l'État à la transition écologique en deux phases**

Des crédits du programme 148 ont été exécutés en 2023 pour initier la formation des agents de l'État à la transition écologique, via la signature de la convention avec le CNRS visant à l'organisation des conférences-débats animées par des scientifiques reconnus en matière de transition écologique (1 M€). 64 000 € ont été délégués aux PFRH pour assurer la réalisation de deux ateliers à l'attention de cadres supérieurs entre novembre et décembre 2023<sup>14</sup>.

La première phase a débuté en 2023 et doit s'achever en 2024. Elle vise à assurer la formation des 25 000 cadres supérieurs de l'Etat. La délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) a établi le parcours de formation, qui comprend des ateliers, des conférences de scientifiques choisis par le CNRS, des visites de « terrain » effectuées auprès d'acteurs impliqués dans la transition écologique et un atelier de passage à l'action. La DGAFP, à travers les PFRH, assure la formation de quasiment 1700 cadres supérieurs (préfets, sous-préfets, recteurs, 700 magistrats de l'ordre judiciaire, des cadres supérieurs des ministères sociaux et du ministère des Armées).

La seconde phase, qui débutera en 2025, vise, après avoir tenu compte du retour d'expérience de la première, à former l'ensemble des agents de l'Etat.

## **2. Une évaluation de l'impact numérique à renforcer**

Le programme 349 – *Transformation de l'action publique* et le programme 352 – *Innovation et transformation numériques* ne sont pas cotés en raison d'un manque de données sur l'impact du numérique sur l'environnement, déjà évoqué en 2022.

L'ARCEP et l'ADEME ont pourtant élaboré en 2022 une méthode d'évaluation multicritères, multi-étapes et multi composants des impact environnementaux du numérique<sup>15</sup>. L'ARCEP et l'ADEME ont calculé que le domaine numérique secrète 16,9 Mt CO<sub>2</sub> eq., soit 2,5 % de l'empreinte carbone de la France, légèrement supérieur au secteur des déchets (14 MT CO<sub>2</sub> eq. 1). Mais selon cette étude, d'autres indicateurs présentent des impacts importants, en particulier l'utilisation de ressources abiotiques (minérales et fossiles) ainsi que les radiations ionisantes, même après normalisation et pondération. L'ADEME/ARCEP recommandent que ces indicateurs soient pris en compte en priorité lors de stratégies de réduction des impacts environnementaux, afin d'éviter les transferts de pollution. Le recours à cette méthode permettrait d'intégrer les dépenses du programme 349 et du programme 352 dans l'annexe dédiée au PLF.

De même, le FTAP a soutenu depuis sa création six projets d'envergure ayant un impact direct sur la réduction des atteintes à l'environnement, pour un montant de cofinancement de

<sup>14</sup> 4 000 € par PFRH sauf la Corse et des départements d'Outre-Mer dont le montant versé a été de 2 000 €).

<sup>15</sup> Mandatées en août 2020 par le Gouvernement, l'ADEME et l'Arcep ont mené une étude pour préciser l'impact environnemental du numérique en France. D'après les rapports publiés le 19 janvier 2022, les terminaux (et en particulier les écrans et téléviseurs) génèrent l'essentiel des impacts environnementaux (de 65 à 92 %), suivi des centres de données (de 4 à 20 %) puis des réseaux (de 4 à 13 %). Le troisième volet, publié le 6 mars 2023, fait une évaluation prospective de l'impact du numérique en France, à horizon 2030 et 2050.

64 M€<sup>16</sup>. Les critères de sélection des lauréats du FTAP intègrent un critère d'éligibilité relatif au respect des engagements de l'État dans ses services publics écoresponsables<sup>17</sup>. Les estimations des impacts des projets sont présentées dans leurs contrats de transformation. Les résultats des projets sont évalués à leur fin de vie pendant la phase de bilan réalisée par le secrétariat du FTAP. En 2023, le FTAP a financé le challenge CUBE et le Guichet DINUM - Numérique écoresponsable (Cf. Encadré infra). L'identification *a posteriori* des projets « verts » co-financés par le FTAP pourrait justifier leur cotation dans l'annexe dédiée du PLF.

### Les projets financés par le FTAP en faveur de l'atténuation ou l'adaptation

*Le projet Forêt 4.0* - gestion forestière augmentée (financement accordé en 2020) finance la mise en qualités des données de l'ONF et de les rendre disponibles pour les techniciens forestiers lors de leurs déplacements. Ce projet soutient une gestion durable de la ressource bois, de préserver la biodiversité et de prévenir les risques naturels. Le montant de cofinancement FTAP est de 4 M€.

*Le projet Contrôles automatisés* vise à diminuer la circulation de véhicules polluants et à améliorer la qualité de l'air (Projet ZFE – financement accordé en 2020) par la mise en œuvre de solutions automatisées de contrôle. Le montant de cofinancement FTAP pour ce projet est de 16 M€.

*Le projet équipement numérique de données Lidar à haute intensité*<sup>18</sup>, porté par l'IGN, vise à mettre à disposition ces données au service de l'agriculture, de la prévention des risques naturels, de la gestion de la ressource forestière, de l'aménagement du territoire, de la transition énergétique, de l'archéologie, etc. Le montant de cofinancement FTAP pour ce projet s'élève à 21,5 M€.

*Le projet de référentiel d'occupation et usage des sols* sur l'ensemble du territoire national vise à diffuser en open data des données relatives à l'artificialisation des sols<sup>19</sup> pour lutter contre l'étalement urbain. Le montant de cofinancement FTAP pour ce projet est de 11 M€.

*La plateforme Trackdéchets* (gérer la traçabilité des déchets en toute sécurité - financement accordé en 2020) vise à dématérialiser, simplifier et fiabiliser le suivi des déchets dangereux en France pour les entreprises grâce à un outil proposé par le Ministère de la Transition Écologique. Le montant de cofinancement est de 600 000€ pour un coût global de 1,8 M€.

<sup>16</sup> Ces 6 projets et leurs porteurs sont : Forêt 4.0 (ONF), Contrôles automatisés des véhicules polluants (DGITM), Lidar Haute Densité (IGN), Observatoire de l'artificialisation des sols (DGALN), Trackdéchets (DGPR), Cube État (Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires).

<sup>17</sup> Les mesures favorisées dans le dossier de candidature sont notamment une politique d'achat écoresponsable, la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics ainsi que l'économie circulaire et la maîtrise de l'empreinte carbone du numérique. Les candidats doivent préciser dans le dossier de candidature les actions, outils et mesures mobilisées pour assurer le respect de ces engagements aux différentes étapes de la vie du projet, soit lors de la conception, de la réalisation et de la gestion pérenne une fois le projet achevé.

<sup>18</sup> La technologie Lidar Haute Densité permet de décrire le territoire en trois dimensions (sol, végétation et sursol artificiel) pour décupler la connaissance du territoire au service des politiques publiques.

<sup>19</sup> Projet porté par l'observatoire de l'artificialisation des sols.

*Le Challenge CUBE État* (financement accordé en 2023), porté par le CEREMA (MTECT) et appuyé par la Direction de l'immobilier de l'Etat, vise à 10% d'économie d'énergie en moyenne dans les bâtiments de l'État et se fonde sur les expériences du Challenge Usage Bâtiment Efficace (CUBE), auquel quelques dizaines de bâtiments de l'État ont déjà participé<sup>20</sup>. Le montant de cofinancement est de 12,3 M€.

*Le Guichet DINUM - Numérique écoresponsable*, financé par le FTAP en 2023, a pour ambition d'accélérer des projets numériques éco-responsables dans l'administration de l'Etat. Ce guichet est doté d'1 M€.

L'approche peut être dupliquée pour le programme 352. 10 projets lauréats du FAST 12 et 13 ayant un impact sur la lutte contre le changement climatique ont été financés en 2023 par le programme 352 à hauteur d'1,4 M€ (Cf. Tableau *infra*). Le produit « Agir » a été incubé par la DINUM et financé à hauteur de 160 000 €. L'identification *a posteriori* de ces projets « verts » pourrait là aussi justifier leur cotation dans l'annexe dédiée du PLF.

**Tableau n° 3 : Projets**

Projet	Objet	Montant
SPARTE FAST 12	Développer un outil qui fait le lien entre la réglementation et les projets d'aménagement des collectivités en favorisant la mise en œuvre du "Zéro Artificialisation Nette"	210 000 €
Nos gestes climat	Apporter l'information environnementale au plus près des citoyens	230 000 €
Registre de preuve de covoiturage FAST 12	Développer un produit pour aider les territoires à inciter la pratique du covoiturage courte distance en toute confiance	300 000 €
Accélérateur de la transition écologique FAST 12	Aide à la structuration d'un incubateur partenaire porté par l'ADEME	200 000 €
EnvErgo FAST 13	Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement	200 000 €
Ma cantine FAST 13	Accompagner au mieux les acteurs de la restauration collective dans leur offre aux consommateurs pour une alimentation de qualité, saine et durable.	250 000 €

Source : DINUM

<sup>20</sup> Sur la base des expériences passées, le déploiement de cette démarche sur les bâtiments de l'Etat permettrait d'escompter 10 % d'économie d'énergie en moyenne. Le projet s'inscrit dans la réalisation des objectifs fixés dans le cadre des politiques prioritaires du Gouvernement (PPG) visant à réduire le nombre de bâtiments de l'Etat considérés comme des passoires thermiques et à renforcer la performance énergétique des bâtiments de l'Etat conformément aux objectifs fixés dans le cadre du chantier « assurer la rénovation énergétique des bâtiments publics ».

## IV. Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

La LFI pour 2024 a augmenté de 46,3 % les autorisations d'engagement de la mission, avec 1 198,5 M€ d'AE (pour 819 M€ d'AE attribués par la LFI pour 2023). Cette dynamique résulte de la pérennisation de certains fonds ou programmes. En revanche, les crédits de paiement sont en diminution de 5 % avec 1 095 M€ de CP en 2024 pour 1 160 M€ de CP ouverts en 2023.

Ainsi, en 2024, le programme 348 – *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* se voit attribuer en LFI 654,8 M€ d'AE, soit une hausse de 294,7 % par rapport à 2022 (165 M€ d'AE attribuées en LFI 2023). Cette hausse est à la fois imputable à l'action « Résilience » (+ 97,6 % d'AE en un an), mais aussi par des AE consacrées aux études en hausse pour atteindre 36 M€. Les travaux et gros entretien à la charge du propriétaire sont en hausse de 298 M€ en AE et tiennent compte du décalage de la trajectoire de décaissement

Le programme semble disposer de marges de manœuvre relativement limitées pour sécuriser sa trajectoire budgétaire et appelle la DIE à la vigilance sur l'atteinte des objectifs du programme.

Surtout, le programme 352 bénéficie de 74,1 M€ en AE et CP, soit une hausse exceptionnelle de 599 % par rapport à 2023. Cette hausse est imputable à l'augmentation des crédits du fonds pour l'accélération du financement des start-up d'Etat, par l'ajout de crédits dédiés à France Nation Verte (50 M€) et de crédits d'accessibilité numérique (12 M€).

Enfin, les crédits du programme 368 sont également en hausse en 2024 de 8,9 % (48,3 M€ en AE et en CP), évolution liée à la dynamique des actions de modernisation de la DITP.

Toutefois, la mission *Transformation et fonction publiques* a subi des annulations de crédits conséquentes (à hauteur de 93 M€) dès le début de gestion 2024, en application du décret d'annulation du 21 février 2024. Le programme 352 perd 29 M€, ce qui réduit de près de moitié la hausse des crédits obtenus en LFI 2024. 42,2 M€ de crédits sont annulés pour le programme 348. Les programmes 148 et 349 font face à des annulations de crédits plus limitées (respectivement -12,2 M€ et -10,3 M€).



## Chapitre II

### Points d'attention par programme

#### I. Programme 148 – Fonction publique

##### A. Des crédits en baisse

Le programme 148 porte 35 % des AE et 26 % des CP ouverts en LFI pour 2023 sur la mission. 83 % des dépenses du programme relèvent de dépenses de fonctionnement (titre 3), dont 86 M€ de subventions pour charges de service public versées à l'Institut national du service public (INSP) et aux cinq Instituts régionaux d'administration (IRA). Ses moyens budgétaires se sont réduits en LFI pour 2023 par rapport à la LFI 2022, en raison de la disparition du fonds d'accompagnement interministériel aux ressources humaines (FAIRH, baisse de 12 M€ d'AE), de l'achèvement d'une partie des projets d'aménagement des restaurants inter-administratifs (baisse des AE de 15,9 M€ par rapport à 2022).

Ces réductions ont été tempérées par plusieurs revalorisations par rapport à 2022, dont celle des dispositifs d'action sociale interministérielle par rapport à 2022 (+6,5 M€ par rapport à 2022), le financement de 500 places supplémentaires de classes Prépa Talents et l'augmentation des bénéficiaires des Bourses Talents (+1,7 M€ en AE et +4,5 M€ en CP), et de la hausse des montants des SCSP des opérateurs (INSP et IRA) pour respectivement 0,8 M€ et 1,14 M€.

Le programme a bénéficié d'un amendement parlementaire (15 M€), pour proroger le financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale en application de la convention d'objectifs et de moyens 2022 du 23 février 2022 signée entre le CNFPT et l'État.

Avec 302,3 M€ d'AE et 312,6 M€ de CP disponibles en 2023<sup>21</sup>, le programme affiche un taux de consommation de 96,4 % des AE (291,6 M€) et de 91,8 % des CP (287,0 M€). Il se

---

<sup>22</sup> S'agissant des RIA, la conjonction des retards dans l'exécution des travaux, des pénuries de matériaux de construction ainsi que de la hausse du coût des matériaux, entraînera vraisemblablement des surcoûts en matière de travaux en 2023 et 2024. Les principaux écarts portent sur les activités suivantes :

rapproche de celui constaté en 2021 (97,3 % en AE et 95 % en CP) alors que la consommation s'était dégradée en 2022.

## B. Une budgétisation initiale de l'action sociale interministérielle qui doit être améliorée

L'action sociale interministérielle renvoie aux politiques mises en place par l'État en sa qualité d'employeur. Elles se déclinent principalement en quatre prestations individuelles d'action sociale interministérielle (le Chèque-vacances, le CESU - garde d'enfant 0/6 ans, l'aide à l'installation des personnels de l'État et la prestation d'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'État) et en dispositifs collectifs.

**Tableau n° 4 : dépense d'action sociale interministérielle par nature et par type d'aide**

Prestation	Aide	Dépenses en M€
individuelle	Chèque-vacances	33,7
individuelle	CESU	27,7
individuelle	Aide à la première installation	16,1
individuelle	Aide au maintien à domicile	4,7
collective	Berceaux en crèches	33,8
collective	Rénovation des restaurants inter-administratifs	11,1
collective	Sections interministérielles régionales d'action sociale	6,2
collective	Logements temporaires	0,75

Source : DGAFP

Comme la Cour l'anticipait dès l'analyse de l'exécution budgétaire 2022<sup>22</sup>, la consommation des crédits d'investissement relatifs à la restauration inter-administrative (RIA) a pâti des retards de travaux et donc un glissement calendaire sur certains projets (-13,9 M€ en CP).

La consommation des crédits finançant les CESU- enfant de de moins de 6 ans a été également moindre que programmée (-13,5 M€ en AE et-8,2 M€ en CP) malgré une satisfaction

<sup>22</sup> S'agissant des RIA, la conjonction des retards dans l'exécution des travaux, des pénuries de matériaux de construction ainsi que de la hausse du coût des matériaux, entraînera vraisemblablement des surcoûts en matière de travaux en 2023 et 2024. Les principaux écarts portent sur les activités suivantes :

élevée des bénéficiaires<sup>23</sup>. La DGAFP estime qu'il s'agit d'une prestation de guichet soumise à des aléas non maîtrisables. L'écart tient compte d'un dysfonctionnement sur le SI des prestataires ayant généré la non-instruction de certains dossiers pour près de 3 M€ qui seront payés en 2024 alors qu'un rétablissement de crédit de 3,7 M€ était intervenu en 2023. Cette situation se rapproche de celle de 2022, durant laquelle le dispositif avait bénéficié d'un rétablissement de crédits de même montant, pour finalement sous-consommer ses crédits (-7,8 M€). La DGAFP indique que les marges de progression en matière de consommation nécessiteront un accroissement de la communication sur ce dispositif en direction des agents.

La baisse de consommation des chèques-vacances (-2,8 M€ en AE et -2,9 M€ en CP) s'explique par un ralentissement des ouvertures de plans en 2023 avec une incidence sur les plans débloqués en 2023 (et sur la consommation 2023), en partie liée au fait que les agents retraités ne sont plus éligibles.

La Cour avait relevé en 2021 et 2022 que le programme présentait depuis plusieurs années un écart à la programmation des dépenses d'action sociale interministérielle, du fait, selon la DGAFP, d'une décreue du nombre de bénéficiaires combinée à une connaissance insuffisante de ces dispositifs par les agents.

Cette situation conduit l'action sociale interministérielle à être la réserve de crédits du programme pour des dépenses d'investissement et de fonctionnement. 2 M€ de crédits fléchés sur l'action sociale interministérielle ont été redéployés au sein du programme pour financer l'achat de licences HRAccess pour le CISIRH, le dispositif Mentor et le salon « Choisir le Service Public ».

#### **Les dispositifs d'action sociale interministérielle**

Le *chèque vacances* est une prestation d'aide au financement des loisirs ou des vacances versée aux agents actifs de l'État remplissant les conditions d'attribution et remise sous forme de titres de paiement spécialisés. Il repose sur une épargne de l'agent, abondée d'une participation de l'État à hauteur de 10, 15, 20, 25 et 30% selon le revenu fiscal de référence (RFR) de l'agent. Les agents de moins de 30 ans bénéficient d'une bonification de 35% et les agents affectés dans les départements d'outre-mer (DOM) bénéficient d'un barème spécifique. En 2023, plus de 115 000 agents ont bénéficié des Chèque-vacances, un volume stable par rapport à 2022.

Le dispositif d'*aide à l'installation des personnels de l'État (AIP)* est destiné à accompagner l'accès au logement locatif des agents entrant dans la fonction publique de l'État en prenant en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail (premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement), pour un montant individuel situé entre 1500€ et 700€. La prestation est attribuée sous conditions de ressources, son barème étant aligné sur celui du chèque-vacances. Cette prestation est désormais ouverte aux agents contractuels disposant d'un contrat d'une durée au moins égale à un an. Ainsi, les crédits exécutés en 2023 s'élèvent à 16,1 M€ pour environ 13 075 agents bénéficiaires (volume en cours de stabilisation).

<sup>23</sup> L'issue de l'enquête de satisfaction menée en 2023 auprès d'un échantillon représentatif de 10 000 bénéficiaires du titre CESU-garde d'enfants 0-6 ans, le taux de satisfaction (CESU garde d'enfants 0-6 ans) a atteint un niveau très satisfaisant de 96 % en 2023 (contre 95 % l'année dernière).

Versée sous la forme de *chèques emploi-service universels préfinancés*, cette prestation est destinée à prendre en charge une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans durant leurs heures de travail. En 2023, la prestation a été servie à environ 63 000 bénéficiaires (volume en cours de stabilisation), représentant une dépense de 27,7 M€.

L'*AMD*, destinée aux pensionnés civils et ouvriers retraités de l'État de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA), est versée sous condition de ressources, après élaboration d'un plan d'aides personnalisé (PAP) établi par une structure évaluatrice, comme pour les salariés retraités. La mise en place de deux tranches d'aides supplémentaires (tranche 7 et 8) permet d'aligner depuis 2021 le barème sur celui de la prestation servie aux retraités relevant du régime général. Le niveau de dépenses s'élève ainsi à 4,7 M€ en 2023.

Les *contrats de réservation de places en crèches* sont passés au niveau déconcentré, avec des structures d'accueil implantées dans des aires adaptées aux besoins des agents. Les crédits 2023 s'établissent à 38,1 M€ en AE et 33,8 M€ en CP.

Le programme de *remise aux normes et de rénovation des restaurants inter-administratifs* (RIA) se déroule sur le fondement d'opérations pluriannuelles engagées dans une partie du parc des 86 Restaurants inter-administratifs. Le montant 2023 consacré à la restauration collective s'élève à 13,5 M€ en AE et 11,1 M€ en CP.

Le financement d'actions entreprises par les *sections régionales interministérielles d'action sociale* (SRIAS). Les SRIAS proposent, dans le respect des orientations arrêtées par le comité interministériel d'action sociale, des actions innovantes ou des expérimentations, en complément des dispositifs déjà mis en œuvre. Compte tenu du dynamisme des actions conduites en région, le montant des crédits exécutés en 2023 s'élève à 6,3 M€ en AE et 6,2 M€ en CP.

La *réservation de logements conventionnels* correspond à la couverture des engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues avant 2012 et donnant lieu le cas échéant à la livraison de nouveaux logements en 2023. La mise en œuvre de *dispositifs de logements temporaires* (0,77 M€ en AE et 0,75 M€ en CP) au niveau déconcentré afin de permettre l'accès à un logement ou un hébergement temporaire aux agents soudainement placés dans des circonstances d'urgence sociale ainsi qu'à ceux exprimant un besoin provisoire de logement sans urgence sociale (à la suite d'une nouvelle affectation par exemple).

### **C. Des difficultés dans la gestion des effectifs de l'INSP et des IRA**

Au sein des écoles d'application financées par le programme 148, l'année 2023 est marquée par des difficultés dans la gestion des effectifs : absentéisme, fort turn-over des équipes ou encore allongement délais de recrutements.

**Tableau n° 5 : financement des écoles de formation des fonctionnaires (CP en exécution)**

<i>En M€</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b><i>ENA puis INSP</i></b>				
<i>ETPT sous plafond</i>	408	403	432	443
<i>Subventions (en M€)</i>	30,6	30,4	31,7	38,5
<i>Subventions / ETPT</i>	75	75,4	73,4	86,9
<i>(en K€)</i>				
<b><i>IRA</i></b>				
<i>ETPT sous plafond</i>	712	639	625	650
<i>Subventions (en M€)</i>	43,6	39,7	39,7	46,1
<i>Rétablissement de crédits</i>	1,2	0,9	0,9	0,9
<b><i>Total</i></b>	<b>44,8</b>	<b>40,6</b>	<b>40,6</b>	<b>47,0</b>
<i>Subventions / ETPT</i>	63	62,1	63,5	72,3
<i>(en K€)</i>				
<b><i>Subventions totales (en M€)</i></b>	<b>75,4</b>	<b>70,1</b>	<b>71,4</b>	<b>85,5</b>

Source : DGAFP

Le plafond d'emploi autorisé en LFI 2023 est de 646 ETPT, comme en 2022, tandis que la prévision d'exécution 2023 ressort à 650 ETPT sous-plafond. Cela s'explique par l'existence pour certains IRA de doublons sur certains postes, du fait d'absences de longue durée de personnels devant être remplacés.

Concernant l'INSP, l'année 2023 s'inscrit dans la continuité de 2022 qui avait été marquée par un retour à une situation normale d'activité comparée aux deux années précédentes. Pour autant, la prévision d'exécution du schéma d'emplois (443 ETPT fin décembre 2023, dont 186 agents, 165 élèves et 92 stagiaires des cycles préparatoires) est inférieure au plafond<sup>24</sup>, en raison notamment de la difficulté à recruter les enseignants chercheurs. La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'INSP a évolué de 0,8 M€ en PLF 2023 par rapport à la LFI 2022, du fait de la prise en charge du coût de la revalorisation du point d'indice, soit des crédits ouverts en LFI 2023 à hauteur de 39,1 M€. En gestion 2023, la SCSP versée à l'INSP s'est élevée à 38,5 M€ (contre 37,9 M€ en 2022).

L'exercice 2023 est marquée par la poursuite du chantier d'harmonisation des données budgétaires et comptables des IRA. Le travail d'harmonisation de son calcul de l'indicateur « coût de l'élève » s'est poursuivi sur 2023. La Cour a 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'INSP étaient peu pertinents car fortement dépendants de la variation du nombre d'élèves.

<sup>24</sup> Le plafond d'emplois autorisé en LFI est de 454 ETPT (197 agents, 155 élèves et 102 stagiaires des cycles préparatoires).

## **D. Une attractivité limitée des classes « Prépa Talents »**

Le programme « Talents du service public », qui comprend notamment les Prépas Talents et les concours Talents, vise à renforcer la diversité sociale et géographique de la haute fonction publique en accompagnant des jeunes bénéficiaires d'une bourse de l'enseignement supérieur et issus de la diversité des territoires ou des demandeurs d'emploi vers les concours de la fonction publique. Les Prépas Talents proposent à ces bénéficiaires un parcours de préparation aux concours d'accès à la fonction publique. Certaines de ces Prépas Talents<sup>25</sup> donnent accès aux concours Talents, qui sont des concours externes spéciaux d'accès à six corps de la haute fonction publique<sup>26</sup>, institués à titre expérimental par l'ordonnance du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.

La sous-consommation du dispositif de classes Prépa Talents (-2,9 M€ en CP) résulte principalement du taux limité de remplissage des classes, soit 1 191 places pourvues sur les 1 885 prévues.

S'agissant d'une expérimentation, l'ordonnance prévoit que, au plus tard le 30 juin 2024, un rapport portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des concours externes spéciaux et des cycles de formation qui y donnent accès soit remis au Parlement. Le contenu de cette évaluation est précisé par le décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 instituant des modalités d'accès à certaines écoles de service public et relatif aux cycles de formation y préparant : taux de réussite aux concours et taux de diplomation. L'enquête relative au second bilan du dispositif (année scolaire 2022/2023) a été lancée en décembre 2023.

## **II. Programme 348 – Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs**

### **A. Une amélioration de la consommation des autorisations d'engagement en 2023**

Les AE disponibles proviennent de la LFI pour 2023 (165,9 M€) et de reports de crédits de 2022 vers 2023 (141,29 M€). En CP, en complément des 552,7 M€ ouverts en LFI, 7,9 M€ ont été reportés de 2022 vers 2023.

Une ouverture complémentaire de 11,6 M€ en AE et 9,8 M€ en CP est intervenue en cours d'année au bénéfice du programme via deux décrets de transfert. Les virements et transferts concernent la participation des programmes supports au dispositif nouveaux espaces de travail (8,6 M€), la participation de la DGAFP aux travaux des cités administratives pour celles

---

<sup>25</sup> listées dans l'arrêté du 5 août 2021 fixant la liste des cycles de formation dénommés « Prépas Talents » préparant aux concours d'accès à certaines écoles ou organismes assurant la formation de fonctionnaires ou de magistrats de l'ordre judiciaire

<sup>26</sup> INSP, administrateur territorial, directeur d'hôpital, directeur des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, commissaire de police, directeur des services pénitentiaires

qui contiennent des restaurants inter-administratifs (2,1 M€) et la participation des programmes supports pour les études pour la rénovation de la cité administrative de Nanterre (4,2 M€)<sup>27</sup>.

10,6 M€ d'AE et 34,4 M€ de CP ont été mis en réserve (réserve initiale et surgel) et ont été débloqués le 16 novembre 2023.

La LFG a ouvert 29 M€ en AE sur le programme afin d'opérer un versement du budget général au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » afin de financer la part État de l'acquisition du bâtiment Osmose pour accueillir les services du parlement européen.

En 2023, 74,2 % des AE disponibles<sup>28</sup> ont été consommées, soit une amélioration de 15 points par rapport à 2022 (55,8 % en 2021, 59,2 % en 2022). En revanche, 74,9 % des crédits disponibles<sup>29</sup> en CP ont été consommés, en baisse s'agissant de la consommation des CP par rapport à 2022 (83,6 %) mais aucun crédit en CP n'a été annulé en LFR sur l'exercice. Le solde des AE non exécutées est donc de 90 M€. L'essentiel (73 M€) correspond aux cités administratives, dont 33 M€ sur tranche fonctionnelle et 40 M€ à la main du responsable de programme dans le cadre de la gestion mutualisée des aléas et révisions de prix. La deuxième grande composante (11,7 M€) correspond aux projets Résilience II, dont 3 M€ sur tranche fonctionnelle et 8,7 M€ à la main du responsable de programme.

## **B. Une trajectoire de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en décalage d'au moins trois ans**

Alors qu'initialement, l'ensemble des AE du programme devait être consommé en 2020, 132 M€ d'AE demeuraient à engager en 2023 pour consommer le milliard de ressources cumulées 2018-2022. Ce solde correspond aux marchés dont la notification est repoussée en 2024, à l'enveloppe mutualisée pour aléas et révisions de prix et aux transferts reçus d'autres programmes pour le cofinancement des cités administratives ou de l'appel à projets « nouveaux espaces de travail » qui feront l'objet d'une mise à disposition en 2023.

Les reports d'AE de 2022 sur 2023 concernent les cités administratives pour 44 M€. Les reports de crédits « libres » en AE se montent à 88,2 M€ pour les cités administratives, 4 M€ pour les nouveaux espaces de travail et 4,7 M€ de remboursement P723 au titre du dispositif résilience. Les reports de crédits « libres » en CP se montent à 7,9 M€. Ils correspondent aux reports de CP ouverts en LFI 2022, non payés au cours de l'année, et au plafonnement de 3% des crédits ouverts en LFI (266,4 M€ en CP).

La LFI 2023 a rouvert 15,9 M€ correspondant aux autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) figurant sur la tranche fonctionnelle de la cité administrative de Melun, dont le projet a été abandonné, crédits destinés à couvrir la hausse des coûts.

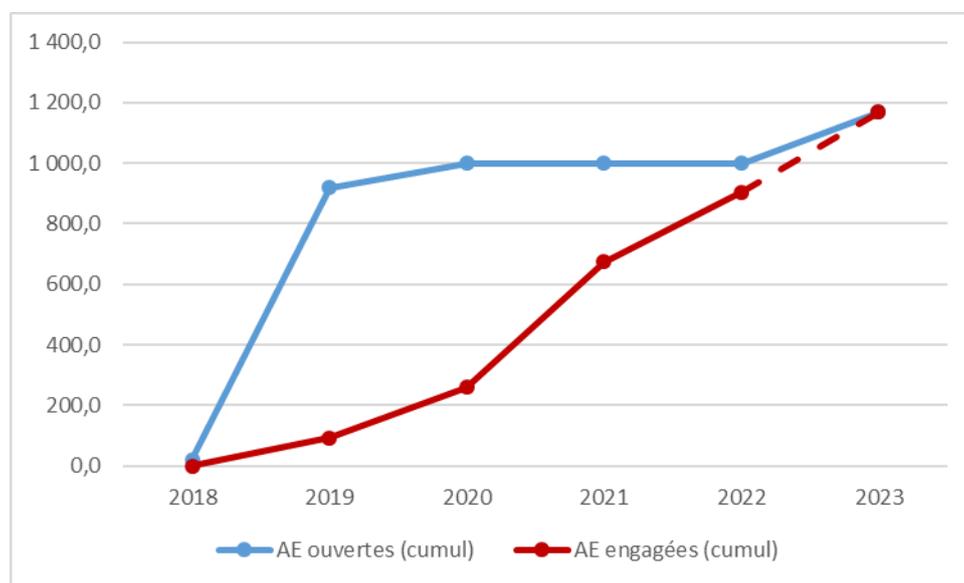
---

<sup>27</sup> Il convient d'ajouter 81 000€ pour la participation d'un ministère au dispositif Résilience II

<sup>28</sup> Incluant reports de crédits, crédits ouverts en LFR et décrets de transfert.

<sup>29</sup> Incluant crédits ouverts en LFI, reports de crédits, crédits ouverts en LFR et décrets de transfert.

### Graphique n° 7 : 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 ».

Comme le soulignait précédemment la Cour, le décalage calendaire constaté est de manière récurrente en partie imputable au fait que la DIE a dû retravailler avec certaines équipes afin de s'assurer que leur projet s'inscrivait dans l'enveloppe initialement prévue<sup>31</sup>.

### C. Un risque de moindre ambition des travaux de rénovation énergétique lié à la hausse des coûts de construction

L'inflation et, en particulier la hausse des coûts des matériaux, reflétée par l'indice BT01 (Cf. *Supra*), renchérit le coût des chantiers, à programme de travaux inchangés. À ce stade, la Cour souligne que c'est surtout le retrait du projet de rénovation des cités administratives de Melun et de Brest, dont les AE rendues disponibles sont absorbées par l'augmentation des coûts sur l'ensemble du programme, qui a permis de faire face à ce contexte économique en 2023.

La DIE indique anticiper les tendances inflationnistes en matière de coût de construction. D'une part, elle met en place des échanges périodiques avec les professionnels du bâtiment et

<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.

<sup>31</sup> *Mission Action et transformation publiques* – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022, avril 2023, Cour des comptes.

a développé un outil de simulation du montant prévisionnel des révisions de dépenses ; d'autre part, elle mutualise à son niveau l'enveloppe prévisionnelle pour aléas et révisions de prix afin de réallouer les crédits entre projets. Toute demande d'abondement au titre des aléas est étudiée en vérifiant l'impact des modifications des programmes sur les objectifs de densification et de performance énergétique. La DIE indique également suivre les gains énergétiques contractualisés dans les MGP et considère que ce dispositif de pilotage permet, si nécessaire, d'actualiser la répartition entre aléas et révisions prévues initialement, au plus près des besoins, et d'abonder les projets au regard des tendances haussières actuelles, cette priorité étant maintenue en 2024.

À cet égard, la Cour appelle la DIE à la plus grande vigilance sur l'atteinte des objectifs du programme. En effet, 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 révision à la baisse du périmètre des travaux de rénovation. Par ailleurs, la DIE doit parvenir à atteindre les objectifs exprimés en termes de réduction de l'empreinte carbone des cités administratives. La DIE a créé trois indicateurs de performance ciblant l'impact des projets financés par le programme : il s'agit de l'économie d'énergie, de la réduction des surfaces occupées et le coût d'énergie économisée (coût du kwhep économisé). Or il convient de relever que d'ores et déjà, dans le projet annuel de performance annexé au PLF pour 2024, la prévision d'économie d'énergie a été revue à la baisse. La prévision coût d'énergie économisée a également connu une diminution. Ces évolutions signent une moindre ambition en matière d'économies d'énergie. La DIE reconnaît que les réallocations, à enveloppe fermée et privilégiant l'atteinte des objectifs d'économie d'énergie et de densification, se font en acceptant éventuellement des délais de réalisation plus longs. La Cour s'interroge sur l'ampleur des marges de manœuvre qui peuvent être dégagées de cette manière.

La Cour recommande donc que, dans ce contexte d'inflation des coûts, la DIE sécurise les marges de manœuvres budgétaires pour faire face à la hausse des coûts de construction et assure la soutenabilité du programme sans abaisser ses ambitions en matière d'efficacité énergétique, en réduisant la liste des projets financés et en exposant dans les documents budgétaires les tendances inflationnistes et les réallocations effectuées ainsi que leur impact direct sur la performance du programme.

### **III. Programme 349 – *Transformation publique***

#### **A. Une sous-exécution des actions de *Renouveau démocratique***

Le programme 349 se décline en quatre actions, la première consacrée au *Fonds pour la transformation de l'action publique*, la deuxième finançant l'*accompagnement du changement de l'action publique* concernant les crédits de fonctionnement, hors titre 2, de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la troisième pour financer les

*Conseillers numériques France Services*<sup>32</sup> (dotée en LFI de 44 M€ en AE et en CP), et la quatrième pour soutenir le *Renouveau démocratique* (dotée de 0,1 M€ en AE et en CP).

302,7 M€ ont été ouverts en AE et 251,5 M€ en CP lors de la LFI 2023. Les reports de crédits, tous reports confondus, ont été limités à 7,2 M€ en AE et 6,6 M€ en CP. Une annulation de 15,3 M€ d'AE est intervenue en LFG. 15,4 M€ d'AE ont été transférés vers le programme 343 – *Plan France Très Haut Débit*.

Le rythme de consommation de l'action 02 - Accompagnement du changement de l'action publique a été soutenu, pour une ressource de 21,3 M€ en AE et 20,7 M€ en CP. Les taux de consommation ont atteint 103% en AE et 95% en CP. La ressource disponible de l'action *Conseillers Numériques France Services* à 41,36 M€ en AE et CP a été consommée intégralement.

En revanche, les crédits de l'action *Renouveau démocratique* ont été moins consommés. La ressource initiale était de 3,1 M€ en AE et en CP (0,1 M€ en AE et en CP ouverts en LFI 2023 et 3 M€ en AE et CP issus des reports généraux. Les taux de consommation ont atteint 45% en AE et 26% en CP.

Les crédits 2023 du FTAP ont été surdotés initialement, comme évoqué au point I.B.1 du chapitre 1. L'exercice budgétaire 2023 se caractérise néanmoins par un effort de suivi des projets et par des reprises de crédits en 2023. Ainsi, le Comité d'Investissement du FTAP tenu le 23 Mai 2023 a entériné le retrait des crédits de trois projets pour un total de 12 M€. Les comités d'investissement ont poursuivi cette démarche et ont retiré le solde des crédits attribués à 4 projets complémentaires pour 11,5 M€. À la fin de l'exercice 2023, 30 M€ de CP restaient disponibles et 50 M€ ont été consommés en CP sur l'enveloppe FTAP (contre moins de 10M€ en décembre 2022).

## **B. Un accompagnement nécessaire des porteurs de projets FTAP dans l'objectivation des économies attendues**

Le principal moyen de contrôle des économies promises par les projets dont dispose le FTAP repose sur les déclarations de leurs porteurs. Le recrutement de trois directeurs d'investissement chargés du suivi du FTAP à la DITP permet une première analyse de la régularité et de la précision des économies attendues. L'équipe a par ailleurs construit un outil de bilan standard afin de vérifier l'atteinte des objectifs d'économies, revus et ajustés tout au long du projet. Ce bilan devrait être intégré à l'outil numérique du FTAP en 2024, afin de permettre un traitement plus fiable et centralisé des données concernant les économies.

Un besoin de fiabiliser les économies anticipées, en termes d'emplois économisés ou d'emplois redéployés et de coûts de fonctionnement évités, ainsi que de mieux quantifier les

---

<sup>32</sup> L'État subventionne la formation et l'activité de plus de 3 600 conseillers numériques France Services accueillis par des collectivités territoriales et les acteurs privés et associatifs ou relevant de l'économie sociale et solidaire, afin de permettre l'accompagnement dans les usages numériques du quotidien. Le dispositif a été mis en place grâce à la mobilisation de 250 M€ du plan France Relance qui financeront encore le programme à hauteur de 28 M€ en 2023. Il a été décidé une pérennisation du soutien de l'État à ce dispositif avec l'ouverture d'une ligne budgétaire dédiée.

effets indirects du projet, a été identifié à la DITP. Un *vade-mecum* des économies attendues est en cours de publication.

Dans cette perspective, la Cour recommande de compléter les indicateurs d'impact du programme. En tant que programme de la mission *Transformation et fonction publiques*, le programme doit démontrer la pertinence des actions financées, en termes de dépenses publiques ou de performance énergétique.

## **IV. Programme 352 – *Innovation et transformation numériques***

### **A. Une sous-exécution persistante des crédits de personnel et des fonds de concours**

Le programme 352 porté par la DINUM dispose, en 2023, de 10,6 M€ d'AE et de CP ouverts en LFI, auxquels se sont ajoutés des reports de crédits (0,2 M€ en AE et 1 M€ en CP) et 3,4 M€ de fonds de concours, en application des conventions de partenariat pluriannuel établies entre l'incubateur DINUM et l'ANCT, l'ADEME, l'IGN, le CEREMA et l'ANS qui sont accompagnés pour construire des Startups d'État.

Les crédits disponibles sont stables par rapport à 2022 tandis que la sous-exécution des crédits, soulignée par la Cour dans les notes d'analyses de l'exécution budgétaire 2021 et 2022, persiste en 2023 avec 78,8 % de consommation des AE disponibles et 65,5 % des CP (crédits T2, hors T2 et fonds de concours).

La DINUM indique que la sous-exécution des crédits du programme s'explique notamment par la date tardive des engagements FAST 13, décalant ainsi les paiements sur l'exercice 2023. Un déplafonnement du report en CP a été obtenu en loi de finances initiale 2024 pour permettre de couvrir une partie des restes à payer du programme.

En revanche, la DINUM rappelle que l'exécution des crédits hors T2 et hors fonds de concours s'améliore, avec 99 % des AE exécutées et 94 % des CP.

Néanmoins, en tant que programme de la mission *Transformation et fonction publiques*, le programme doit compléter ses indicateurs d'impact pour démontrer la pertinence des actions financées, en termes de dépenses publiques ou de performance énergétique.

Les méthodes et outils innovants pour évaluer l'impact des projets, créés par la DINUM, pourraient du reste être mutualisés au sein de la mission.

### **B. Une partition des crédits de la DINUM entre deux programmes distincts à laquelle il doit être mis fin**

La création en juillet 2020 du ministère de la transformation et de la fonction publiques regroupant l'ensemble des services 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*.

Un mouvement inverse serait à réaliser pour fusionner les crédits du programme 352 - *Innovation et transformation numériques* et du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* porté par le secrétariat général du gouvernement. En effet, le programme 129 est le programme support de la DINUM ; il portait jusqu'en 2019 la plupart des dépenses, désormais mises en œuvre par le programme 352<sup>33</sup>. Ainsi que la Cour le rappelait en 2021 et 2022, « la valeur ajoutée du portage de ces crédits par un programme spécifique et distinct du programme 129 semble donc limitée »<sup>34</sup>.

Une réflexion en vue d'un éventuel changement de maquette budgétaire a été menée par le ministère en 2021, pour étudier la pertinence de 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.

La DINUM propose qu'un regroupement soit effectué entre le programme 352 et le programme 349 – *Transformation publique* porté par la DITP (pour ce qui concerne le numérique) au sein du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* porté par le SGG.

Dans ce contexte et au regard de la nouvelle feuille de route établie par la DINUM en 2023, la Cour est donc amenée à reformuler sa recommandation, pour inciter à unifier les programmes budgétaires portant les actions en faveur de l'innovation et de la transformation numérique.

## **V. Programme 368 – Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques**

Pour 2023, le plafond d'ETPT s'élève 470 en hausse de 8,5 % par rapport à 2022, correspondant à 37 ETPT supplémentaires entraînant une hausse de la masse salariale de 15,3 %. Sur ce total, si 15 ETPT relèvent de corrections techniques (effet extension en année pleine sur 2023 du schéma d'emplois de la LFI 2022, + 30 ETP), 22 ETPT correspondent à des créations nettes d'emplois. Le programme 368 apparaît ainsi, depuis sa création, caractérisé par une hausse des ETPT, bénéficiant essentiellement à la DITP.

---

<sup>33</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>34</sup> Mission *Action et transformation publiques* – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, Cour des comptes.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. (Recommandation reformulée) : compléter les indicateurs de performance des fonds des programmes de la mission Transformation et fonction publiques par des indicateurs d'impact (DIE, DITP, DINUM<sup>35</sup>) ;*
  - 2. (Recommandation nouvelle) : revoir la liste des opérations du programme 348 pour faire face à la hausse des coûts de construction et assurer la soutenabilité du programme sans abaisser ses ambitions en matière d'efficacité énergétique (DIE) ;*
  - 3. (Recommandation reformulée) : unifier les programmes budgétaires portant les actions en faveur de l'innovation et de la transformation numérique (DINUM).*
- 

---

<sup>35</sup> Du fait de l'extinction du FAIRH en 2023, la DGAFP n'est plus concernée par cette recommandation.



## **Annexes**

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

- *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)
- *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)
- *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)
- *Certification des comptes de l'État*, juillet 2022, 46 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *Rapport sur le budget de l'État en 2021*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Compte de commerce « Opérations commerciales des domaines », juillet 2022, 20 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *Rapport sur le budget de l'État en 2021*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », juillet 2022, 27 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *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)
- *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)
- *Rapport sur le budget de l'État en 2022*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », avril 2023, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *La Direction Interministérielle de la Transformation Publique : organisation, missions et gestion, exercices 2018-2022*, mai 2023
- *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, juillet 2023, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *La modernisation de l'État: des méthodes renouvelées, une ambition limitée*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, novembre 2023, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- *La politique immobilière de l'État*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2023, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DINUM) : Rattacher les actions portées par le programme 352 Innovation et transformation numériques au programme 129 Coordination du travail gouvernemental (recommandation réitérée).	<p>Le statu-quo permet de préserver le positionnement interministériel de la DINUM et dont le rayonnement bénéficie <i>a priori</i> de la proximité des services de la Première ministre tout en maintenant l'existence d'un programme sous l'autorité du ministre en charge de la transformation et de la fonction publiques, sous l'autorité duquel est placé la DINUM, pour toutes les actions de la DINUM contribuant à la transformation numérique et à l'innovation au sein des services de l'Etat.</p> <p>De plus, deux enveloppes ont été ajoutées au programme 352 pour l'année 2024 : les 12 M€ annuels du fonds accessibilité et les 50 M€ de France nation verte.</p>	<p>A l'issue de sa réflexion sur l'évolution de sa maquette budgétaire, la DINUM indique maintenir le partage de son budget en deux programmes et fait état d'un élargissement du périmètre du programme 352 en 2024 pour plaider le statu quo.</p> <p>La Cour est donc amenée à réitérer sa recommandation en ce sens.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Refus de mise en œuvre Recommandation reformulée</b></p>

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 (DINUM)	Comme en 2022, la DINUM indique que les produits lauréats au FAST et/ou incubés à la DINUM sont tenus de suivre et de mesurer leur impact à travers une page de statistiques. La majorité des lauréats FAST de l'année 2022 a d'ailleurs appliqué cette demande. Ces pages de statistiques permettent notamment de suivre les indicateurs d'impact sur les usagers, qu'ils soient d'ordre quantitatif (exemples : nombre de visiteurs uniques, nombre de comptes ouverts) ou qualitatifs (exemple : taux de satisfaction des usagers).	S'agissant de la DINUM, la maquette de performance pourrait inclure des indicateurs de suivi de l'impact sur les usagers pour les principaux dispositifs, l'indicateur actuel du « nombre de produits devenus des services publics à impact national majeur au cours de l'année » apparaissant insuffisamment fin.	Partiellement mise en œuvre <b>Recommandation reformulée</b>
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 (DITP)	La DITP a changé son mode de sélection : le FTAP traite les candidatures entrantes en continu pour plus de fluidité dans le processus d'instruction. L'introduction d'un délai maximal de 2 mois entre la sélection et la signature du contrat avant que ce dernier ne devienne caduc est venue appuyer les efforts faits pour limiter les délais. Enfin, le cahier des charges 2023 du FTAP priorise « la simplification à fort impact des parcours usagers, plus particulièrement dans le cadre du chantier prioritaire des « 10 moments de vie » » ; « la transition omnicanale des services publics » et « l'efficacité opérationnelle des services ». La capacité des lauréats à bien calculer leur économies et recettes directes a été améliorée grâce à l'accompagnement et au suivi assurés par les 3 directeurs d'investissement FTAP recrutés en 2023.	S'agissant de la DITP, il conviendrait de renforcer l'indicateur sur la réalisation par le projet des économies attendues initialement.	Partiellement mise en œuvre <b>Recommandation reformulée</b>
2	Compléter les indicateurs de performance des fonds des programmes de la mission afin de	Comme en 2022, la DIE indique que trois indicateurs sont actuellement suivis : l'économie d'énergie, la réduction des surfaces et le coût de l'énergie économisée. Depuis 2019, en effet, la DIE ne présente plus d'	Pour la DIE, il demeurerait pertinent de compléter les indicateurs de performance afin de mesurer l'efficacité	Partiellement mise en œuvre <b>Recommandation reformulée</b>

	<p>mesurer l'efficacité du suivi de l'avancement des projets financés et de leur impact (DIE)</p>	<p>indicateur d'avancement du programme, afin de respecter les règles relatives aux critères de performance telles que définies dans la LOLF, la circulaire IBE-19-3857 et le guide de la performance d'avril 2019 qui préconisent le retrait des indicateurs d'activité ou de production. Toutefois, pour répondre à la recommandation de la Cour formulée en 2020 et compléter ces trois indicateurs, un état d'avancement des opérations immobilières est présenté dans le PAP et le RAP du programme 348 et dans le document de politique transversale consacré à la politique immobilière de l'État.</p> <p>Les indicateurs de performance mis en œuvre, si leur résultat n'est connu effectivement qu'à la fin du programme, sont indispensables pour piloter le programme. Ils sont régulièrement aménagés à la hausse ou à la baisse en fonction des validations de programme et servent de guide pour s'assurer que les objectifs essentiels du programme sont respectés. Grâce à la consolidation des remontées des porteurs de projets sur la performance attendue des opérations, la DIE se met en mesure de piloter réellement la performance attendue sur le programme et d'en informer la représentation nationale sans attendre la livraison des travaux.</p>	<p>du suivi de l'avancement des projets financés et de leur impact, dans la mesure où le programme 348 n'a plus vocation à s'achever prochainement (projections de réception des travaux jusqu'en 2025, ajout d'une action Résilience au programme, programme référent pour mener la transition environnementale des bâtiments de l'État).</p>	
--	---	---	--	--

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